

Territorialidad, extraterritorialidad e interés

Análisis comparado de los sistemas de distribución de competencias de Estados Unidos, Canadá, Austria, Alemania e Italia: lecciones para el Estado Autonómico

Clara I. Velasco Rico

Facultad de Derecho
Universitat Pompeu Fabra

BARCELONA, ABRIL 2011

*Abstract**

El criterio de la territorialidad de las competencias de las entidades subestatales o federadas se encuentra explícita o implícitamente recogido en la práctica totalidad de los sistemas de distribución territorial del poder, aunque no siempre con la misma extensión e interpretación. Tras el estudio comparado de varios ordenamientos jurídicos y de las soluciones legislativas y jurisprudenciales que en ellos se han acogido, en este artículo pretendemos ofrecer criterios que, de acogerse, debidamente adaptados, podrían orientar a los operadores jurídicos del Estado Autonómico (básicamente al Tribunal Constitucional español) a contrastar la licitud (o ilicitud) de los efectos extraterritoriales de las normas y actos autonómicos cuando éstos se producen, a la luz de la Constitución Española.

Almost all systems of territorial distribution of powers recognize, implicitly or explicitly, the principle of territoriality of the powers of the sub-state or the federated entities, but not always to the same extent and with the same interpretation. This article offers a set of criteria to assess the legality of the extraterritorial effect of sub-state units' or federated entities' legislation and actions grounded on the comparative study of legislative and judicial solutions in several legal systems. These criteria, adopted with due cautions, could provide guidance to actors in the Spanish State of Autonomies -in particular, to the Constitutional Court- to evaluate the effects of autonomous communities' laws within the constitutional framework.

Title: Territoriality, Extraterritoriality and Interest. Comparative Analysis of the Distributions of Powers Systems of the United States, Canada, Austria, Germany and Italy: Lessons for the Autonomic State

Palabras clave: territorialidad, distribución de competencias, interés, extraterritorialidad, análisis comparado

Keywords: Territoriality, Distribution of Powers, Interest, Extraterritoriality, Comparative analysis

* Este artículo forma parte de la tesis doctoral "Competencias autonómicas y puntos de conexión", defendida en la Universidad Pompeu Fabra, en el año 2009. El trabajo fue galardonado con el Premio Jordi Solé Tura a una Tesis Doctoral sobre la Democracia (3ª ed., año 2010) convocado por el Centro de Estudios sobre la Democracia de Mollet del Vallès (Barcelona). La investigación se ha desarrollado en el marco del proyecto I+D del Observatorio de la Evolución de las Instituciones titulado *Territorio y servicio público en red: mercado y poder público* (2006-2010) financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación (Ref. SEJ 2006-10986). Más información en: <http://www.upf.edu/obsei/>

Sumario

1. Introducción
2. Estados Unidos
 - 2.1. Breve aproximación al sistema federal norteamericano
 - 2.2. El concepto de “jurisdiction” en el sistema federal norteamericano y los poderes jurisdiccionales de los Estados
 - a. El concepto de “jurisdiction”
 - b. Competencias jurisdiccionales de los Estados
 - 2.3. Las competencias legislativas de los Estados y sus límites: en especial, la “commerce clause” y la prohibición de extraterritorialidad de las leyes de los Estados
3. Canadá
 - 3.1. Las soluciones del sistema federal canadiense
 - 3.2. La prohibición de extraterritorialidad de las leyes provinciales
4. Austria
 - 4.1. Notas introductorias al sistema federal austriaco
 - 4.2. Territorialidad y cooperación en la ejecución de las leyes
5. Alemania
 - 5.1. Breve referencia a las principales características de la distribución competencial en el sistema federal alemán
 - 5.2. Extraterritorialidad, lealtad y cooperación en el sistema federal alemán
6. Italia
 - 6.1. Consideraciones introductorias al sistema regional italiano
 - 6.2. Interés y territorialidad como límites a las leyes regionales
7. Elementos de utilidad para el Estado Autonómico
8. Tabla de sentencias
9. Bibliografía

1. Introducción

El espacio y el tiempo son ejes que rigen la vida de los seres humanos, y, siendo el Derecho un producto humano, éste se imbuje de la dimensión espacial y temporal confiriendo a las categorías de “espacio” y “tiempo” un valor relevante. Es un lugar común para los autores que se refieren al territorio, el enfatizar que éste, de puro fenómeno geológico pasa a ser hecho jurídico por mediación del Derecho. Es innegable que el territorio es, ante todo, un hecho geológico, aunque el Derecho utilice esta expresión para referirse a realidades físicas que no son tal. Así, con el fin de solucionar determinados problemas, los ordenamientos jurídicos utilizan ficciones como, por ejemplo, que las aeronaves propiedad de los Estados son territorio nacional y, por ende, en ellas se aplican las mismas normas que rigen en el territorio “real”¹. A su vez, la doctrina jurídica y la politológica han considerado al territorio como un elemento constitutivo del Estado, aunque, en la actualidad, se debata sobre su importancia, en tanto que requisito esencial para conceptuar al Estado².

El territorio, una porción de la superficie terrestre, se divide en partes de diferente perímetro con el fin de realizar determinados propósitos³. Dichas partes se superponen las unas sobre las otras,

¹ Véase, por ejemplo, el artículo 6 de la Ley de Navegación Aérea, de 21 de julio de 1960: “Las aeronaves del Estado español se considerarán territorio español, cualquiera que sea el lugar o espacio donde se encuentren. Las demás aeronaves españolas estarán sometidas a las leyes españolas cuando vuelen por espacio libre o se hallen en territorio extranjero o lo sobrevuelen (si a ello no se opusieran las leyes de policía y seguridad del país subyacente)”. En el mismo sentido el artículo 11.1, apartado segundo del Código Civil establece que “[Los actos jurídicos] otorgados a bordo de buques o aeronave durante su navegación se entenderán celebrados en el país de su abanderamiento, matrícula o registro. Los navíos y las aeronaves militares se consideran como parte del territorio del Estado al que pertenezcan”.

² Véase GONZÁLEZ NAVARRO: “Los hechos jurídicos (II): El espacio, la naturaleza y la vida”. Disponible en *Iustel. Base de datos de Conocimientos Jurídicos*.

³ En VELASCO RICO (2009) tratamos de definir de forma sistemática la función del territorio como límite del poder de las organizaciones jurídico-públicas de base territorial y relacionamos esta cuestión con la utilización de puntos de conexión como mecanismo para superar la interpretación estricta del criterio de la territorialidad, respecto del ámbito material, que se ha predicado, en numerosas ocasiones, de las competencias autonómicas. Asimismo, analizamos la proyección y efectos que han tenido sobre las competencias autonómicas las prohibiciones constitucionales respecto al establecimiento de medidas que afecten a la unidad de mercado o a la igualdad sustancial de las posiciones jurídicas. Estos dos extremos se abordan en el trabajo citado puesto que las limitaciones derivadas de la consideración del territorio como unidad político-económica se han utilizado en la jurisprudencia constitucional y en la doctrina académica como refuerzo del límite territorial de las competencias autonómicas, es decir, como argumentos coadyuvantes para interpretar de forma estricta el criterio de la territorialidad de dichas competencias. En dicho trabajo también abordamos la cuestión relativa a qué instancia territorial ostenta la competencia sobre el establecimiento de puntos de conexión en los diversos ámbitos materiales y establecemos nuestra opinión sobre qué normas pueden contenerlos. Básicamente, defendemos que ante la ausencia de previsión constitucional de puntos de conexión, en relación a múltiples materias sobre las que las Comunidades Autónomas asumen legítimamente competencias, pueden (y deben) los Estatutos de Autonomía (recordemos, normas estatales) contener estos puntos de conexión, atendiendo a la función constitucional que tales leyes orgánicas han venido desarrollando en nuestro sistema de distribución territorial del poder.

total o parcialmente (Estado, Comunidades Autónomas, provincias, islas, municipios, distritos...). La división es una característica esencial del territorio en cuanto hecho jurídico y es en relación con la eficacia de las normas cuando el territorio pone de manifiesto su trascendencia jurídica. La eficacia espacial de las normas jurídicas puede alcanzar la totalidad del territorio del Estado, o bien puede referirse a una delimitación territorial concreta de ámbito más reducido. Si bien es cierto que, en ocasiones, el ámbito territorial de las normas se ve modificado debido a la aplicación de un estatuto personal.

Por otra parte, el territorio sirve también de rasero para medir la validez de los actos dictados por los entes que gestionan los intereses públicos en los diversos territorios. En este sentido, por ejemplo, el artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJ-PAC) determina que un acto administrativo será nulo de pleno derecho si es dictado por órgano manifiestamente incompetente por razón del territorio. Finalmente, puede concluirse que el territorio además es contemplado como límite de la "jurisdicción" de las llamadas corporaciones territoriales (región, provincia, municipio, isla) o de las corporaciones sectoriales de base privada (Colegios profesionales, Cámaras de comercio, Cámaras de la propiedad urbana, federaciones deportivas etc.).

Como decíamos, el territorio ha sido conceptualizado, entre otras acepciones, como espacio para delimitar la aplicación y la eficacia de las normas jurídicas⁴. En los Estados compuestos las entidades subestatales o federadas desarrollan sus competencias en un espacio territorial concreto⁵. En principio, dichas unidades únicamente pueden ejercer sus potestades legislativas y ejecutivas sobre fenómenos y relaciones ubicados en el interior de su territorio, esta vertiente ha venido a identificarse como "territorialidad material de las competencias". Dicho en otras palabras, las competencias tales unidades únicamente pueden alcanzar objetos territorialmente acotados a su territorio. Por otro lado, la eficacia de los actos dictados en ejercicio de sus potestades se limita, generalmente, a su respectiva demarcación territorial, siendo esta perspectiva denominada como "territorialidad formal". Es decir, los efectos que despliegan las actuaciones de las entidades federadas o subestatales deben restringirse también a un ámbito territorial concreto y delimitado, de acuerdo con un entendimiento estricto del principio de la territorialidad en el plano formal.

Esta limitación, en las dos perspectivas citadas, ha venido a denominarse "criterio de la territorialidad" y se encuentra explícita o implícitamente recogida en la práctica totalidad de los sistemas de distribución territorial, aunque no siempre con la misma extensión e interpretación. Por ejemplo, en el caso de Bélgica -cuyo peculiar y complejo modelo de federalismo aporta soluciones vistosas y sensiblemente diferentes a la adoptada en el caso del Estado Autonomico-

⁴ "La Escuela de Viena" en su intento de perfeccionar la teoría del Estado-sujeto conceptualizó el territorio de manera abstracta, perdiendo su connotación geográfica y pasó a ser considerado el espacio que delimita la vigencia del ordenamiento jurídico estatal.

⁵ MUÑOZ MACHADO (2005, p. 11).

debemos recordar, en primer lugar, que el sistema se estructura en tres comunidades, tres regiones y dos comisiones comunitarias. Las competencias del Estado federal se ejercen sobre la base del principio de territorialidad, es decir en todo el territorio del Estado. Y mientras que las regiones, por principio, operan cada una en un ámbito territorial delimitado que no comparten con ninguna otra, las “Comunidades” belgas son colectividades de carácter político sin que puedan considerarse de naturaleza territorial. Precisamente ésta, la no territorialidad, es la característica más destacada de dichas colectividades. Ello ha llevado a la doctrina y a los operadores jurídicos a preguntarse si la Constitución Belga más que reconocer el principio de territorialidad, ha consagrado el principio de la personalidad, y, por ende, si hay que considerar que la pertenencia a una determinada comunidad se define al margen de toda referencia territorial. En opinión de DELPÉREÉ este razonamiento sería excesivo. El autor considera que la Constitución belga no escogió ni la tesis territorialista, ni la tesis personalista, sino que ha intentado, no sin dificultades, combinar ambos aspectos⁶.

Otro caso llamativo es el del sistema australiano en el que los Estados federados ostentan competencias para legislar extraterritorialmente, aunque por lo general debe detectarse algún factor que conecte, siquiera remotamente, al Estado que legisla con los eventos u objetos situados más allá de su territorio sobre los que la ley se pretende aplicable⁷.

Lo cierto es que, como veremos, el límite de la territorialidad (aunque, en ocasiones, formulado como “prohibición de extraterritorialidad”) es propio de sistemas jurídicos también alejados del nuestro, como el norteamericano o el canadiense. Asimismo, la territorialidad de las competencias y el límite del interés configuran y modulan el ejercicio concreto de las competencias en sistemas de distribución territorial del poder que sirvieron de ejemplo o tuvieron influencia, en su momento, en el diseño del Estado Autonómico, como el sistema regional italiano, o como los federalismos de ejecución alemán y austriaco. El estudio, necesariamente parcial, de estos distintos modelos de distribución territorial del poder nos puede permitir establecer elementos de comparación que nos facilitarán una perspectiva distinta, más rica, sobre el uso del principio de territorialidad y del límite del interés respectivo en nuestro ordenamiento jurídico-público, específicamente, en el ámbito de la distribución territorial del poder. A su vez, también nos permitirán aportar criterios con los que paliar algunos de los problemas recurrentes que se detectan en la doctrina del Tribunal Constitucional que ha de lidiar con supuestos de extraterritorialidad de las normas y actos autonómicos.

2. Estados Unidos

2.1. Breve aproximación al sistema federal norteamericano

⁶ DELPÉREÉ (2000, pp. 605 y ss).

⁷ ARGULLOL I MURGADAS (2004, p. 248).

A lo largo de los más de doscientos años de vigencia de la Constitución norteamericana, el sistema federal estadounidense ha ido evolucionando y pueden detectarse diversas etapas históricas⁸, pero no hay duda de que el alcance de los poderes federales, y correlativamente, el de los estatales, ha “venido modulándose a golpe de Sentencia del Tribunal Supremo”⁹.

La doctrina ha desarrollado dos teorías que pretenden explicar la naturaleza del sistema de gobierno en los USA: el federalismo dual y el federalismo cooperativo¹⁰. Es a CORWIN a quien se debe la popularización del término *dual federalism*, término que dicho autor empezó a utilizar en 1934¹¹, remitiéndose a las tesis sobre la X Enmienda que HAMILTON recogió en los artículos 39 a 46 del *Federalista*¹². La teoría del *dual federalism* se basa en el entendimiento de la Constitución de 1787 como si de un pacto o acuerdo entre Estados se tratase. Mediante este pacto, los Estados firmantes retendrían sus respectivas soberanías en relación con una serie de cuestiones. Así, lo que establece la Constitución serían dos esferas de poder que se excluyen mutuamente y se limitan de forma recíproca. En consecuencia, los gobiernos de los Estados y el gobierno Federal se mantendrían en pie de absoluta igualdad, puesto que son igualmente soberanos¹³.

Es importante recordar que en 1835, TOCQUEVILLE interpretó la X Enmienda en el sentido de considerar como regla general el ejercicio de las facultades de gobierno por parte de los Estados,

⁸ AGRANOFF (2004, p. 67) apunta las principales fases del federalismo americano: “a) Primer establecimiento del Gobierno Federal, 1770-1824, ‘el Periodo Federalista’; b) Control estatal y la introducción a la democracia, crecimiento de las competencias estatales; c) Crecimiento económico posterior a la Guerra Civil y crecimiento de las competencias nacionales y estatales; d) Intergubernamentalismo acelerado y crecimiento de la competencia nacional, 1933-1977; e) Preocupación por el equilibrio en el sistema, regulación nacional, mayor vinculación de los Estados a Washington, 1978-2000; f) Recentralización ¿?- 2000.”. Una visión crítica sobre la evolución del sistema federal americano se encuentra en RUBIN, (2001, p. 48).

⁹ COMELLA DORDA (2006, p. 437). En este sentido SCHWARTZ (1984, p. 73) expone que el papel del Tribunal Supremo es fundamental para entender la evolución del federalismo norteamericano. En su jurisprudencia pueden detectarse los principales intentos centralizadores y descentralizadores que ha sufrido el sistema. Sin embargo, el autor constata que lo que refleja más claramente la doctrina del Tribunal Supremo es la gran acumulación de poder que se ha producido a favor del Gobierno federal y el correlativo desapoderamiento de los Estados de notables cuotas de autoridad.

¹⁰ ZIMMERMAN (1992, p. 7). Sobre los conceptos de federalismo dual y de federalismo cooperativo ANDERSON (2008, p. 37) explica que en el caso del federalismo dual el reparto de competencias se realiza en base al principio de exclusividad, mientras que en el caso del federalismo cooperativo se reconocen multitud de competencias compartidas e, incluso, las unidades federadas pueden llegar a desarrollar y ejecutar las políticas y la legislación aprobadas por el gobierno federal. Pese a ello, el autor señala que muchas ocasiones los sistemas de distribución territorial del poder integran características propias de los dos sistemas citados.

¹¹ CORWIN (1934).

¹² SPRICK (1999).

¹³ FERNÁNDEZ SEGADO (2003, p. 14).

mientras que la excepción sería que interviniese en un asunto el Gobierno Federal¹⁴. Asimismo, es preciso apuntar que la doctrina del *dual federalism* es fruto de un trasfondo político concreto: el de la desconfianza de los Estados que habían renunciado a su independencia recientemente con respecto a una Unión que empezaba a caminar¹⁵. La formulación más clara de la teoría del federalismo dual en la jurisprudencia del Tribunal Supremo americano se plasmó en el caso *Hammer v. Dagenhart* (1918) en el que el Tribunal acotó de forma restrictiva el alcance de la cláusula de comercio, como antes nunca lo había hecho, e invalidó una ley federal que proscribía el comercio de productos fruto del trabajo infantil¹⁶. Esta concepción del federalismo dual se mantuvo en la jurisprudencia del Tribunal Supremo hasta que, en 1941, recayó sentencia en el caso *United States v. Darby Lumber Co*¹⁷.

Los teóricos más autorizados han utilizado los siguientes postulados para definir el federalismo dual: en primer lugar, el gobierno nacional tiene únicamente los poderes que están enumerados en la Constitución; los fines que puede perseguir constitucionalmente el gobierno federal son unos pocos; en sus respectivas esferas de gobierno los dos centros de poder son 'soberanos' y por tanto iguales; y finalmente, la relación entre los dos centros de gobierno es de tensión más que de colaboración. A estas notas, propuestas por CORWIN, ZIMMERMAN añade una última: que un nivel de gobierno no puede actuar de forma coercitiva contra el otro¹⁸.

Por el contrario, la teoría del federalismo cooperativo -defendida por ELAZAR- entiende que en ningún caso se puede hablar de un sistema rígido de federalismo dual en la Constitución de los Estados Unidos, y que es la nota cooperativa la que rige las relaciones entre el nivel nacional y el nivel estatal¹⁹. Ciertamente, a partir del período posterior a la Segunda Guerra Mundial, se fue abandonando la idea de que los gobiernos estatal y nacional ocupaban "esferas separadas" y de que llevaban a cabo funciones gubernamentales diferentes. Se afirma que el nuevo modelo enfatizó la cooperación entre los diversos niveles de gobierno; además durante la transición al federalismo cooperativo se negó la existencia de ningún impedimento legal serio -o que pudiera basarse en una preocupación por la centralización- respecto de las actividades del gobierno

¹⁴ *Ídem*.

¹⁵ *Ídem*.

¹⁶ PERRY (2005, p. 405). *Hammer v. Dagenhart* 247 U.S. 251 (1918).

¹⁷ FERNÁNDEZ SEGADO (2003, p. 15), 312 U.S. 100, 1941.

¹⁸ CORWIN citado por ZIMMERMAN (1992, p. 8). Los detractores de la doctrina del federalismo dual se inclinan por considerar el sistema como un "'marble cake' with governmental responsibilities intertwined among the national government, states, and localities". Esta postura fue defendida por MORTON GRODZINS en su famoso libro *The American System. A New View of Government in the United States*, de acuerdo con VOLDEN (2005, p. 327).

¹⁹ ELAZAR (1962).

federal. A partir de entonces, el gobierno federal no quedó sujeto en su actuación a los poderes “limitados y delegados” que le reservó la Constitución²⁰.

Además se considera que, en gran medida, la cooperación fue el reconocimiento del hecho que muchos de los mayores y más importantes problemas que afectaban a la nación dejaron de ser problemas exclusivamente, nacionales, estatales o locales. A este dato hay que añadir que el federalismo cooperativo es fruto de la introducción de estímulos o incentivos económicos federales a favor de los Estados, con la intención de que éstos ejecuten políticas de alcance nacional, elaboradas por el Gobierno federal. Por todo ello, ZIMMERMAN sostiene que el federalismo cooperativo implica una concentración del poder político en manos del gobierno federal²¹.

Actualmente, puede destacarse, que desde 1991, una mayoría mínima del Tribunal Supremo empezó a reestructurar el equilibrio de poderes del sistema implementado después del *New Deal*. Los ejes de la nueva corriente jurisprudencial se pueden encontrar, en primer lugar, en la búsqueda y definición de una esfera de poder estatal inmune y protegida del intrusismo producido por la regulación federal, y en segundo lugar, en el intento de limitar el alcance de los poderes del Congreso bajo el artículo 1, sección 8 y bajo la Decimocuarta Enmienda²².

Esta reestructuración se ha materializado en una serie de fallos en los que el Tribunal recorta la autoridad del Congreso en diversos frentes, declarando inconstitucionales la totalidad o parte de numerosas leyes federales en lo referido a: mecanismos de *comandeering* en el proceso de formación e implementación de políticas públicas respecto a los gobiernos estatales y locales; infracciones de la inmunidad de los Estados soberanos; excesos en el ejercicio de autoridad por parte del Congreso en la regulación del comercio interestatal; o excesos del Congreso en el uso de la Décimo Cuarta Enmienda²³. Durante el periodo de transición entre la doctrina emanada del Tribunal presidido por el Juez WARREN, hasta la consolidación de la doctrina REHNQUIST el Tribunal dictó una serie de fallos contradictorios y confusos en lo tocante a la definición del sistema federal. Una vez superado este periodo, el Tribunal se ha dedicado, en toda una serie de casos, a resucitar la doctrina del federalismo dual, aunque dicha doctrina haya sido calificada por los expertos como “inherentemente paradójica e inestable”²⁴.

Por otra parte, es necesario tener en mente que la Constitución Americana no pretendió implementar un esquema completo de gobierno, y en el caso de los Gobiernos estatales los

²⁰ WHITTINGTON (1998, p. 484).

²¹ ZIMMERMAN (1992, p. 9).

²² CONLAN y VERGNOLLE DE CHANTAL (2001).

²³ *Ídem*, p. 257.

²⁴ CONLAN y VERGNOLLE DE CHANTAL (2001, p. 269).

presupone, asumiendo su existencia y su “amplia y constante actividad”²⁵, pero las funciones administrativas, legislativas y judiciales que se atribuyen al nivel Federal son aquellas que se relacionan con los asuntos que deben ser tratados en común por el conjunto de la nación, bien porque todas las unidades de la nación pueden estar interesadas, bien porque únicamente pueden ser llevadas a cabo satisfactoriamente en común²⁶. Así pues, las competencias de la Federación están taxativamente enumeradas en la Constitución²⁷, mientras que las competencias de los Estados son todas aquellas que no hayan sido atribuidas a la Federación²⁸. Las competencias de los Estados son implícitas pues, y están garantizadas por el juego de la cláusula residual diseñada a su favor (Décima Enmienda)²⁹.

La lista de materias de competencia federal incluye aquéllas sobre las que el Congreso tiene el derecho a legislar, el ejecutivo nacional tiene competencia para implementar las leyes y actuar en defensa de los intereses nacionales, y el poder judicial nacional, de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado. Cualquier otra legislación o función ejecutiva queda en manos de los diversos Estados (50 en la actualidad), sin que exista –en teoría, como hemos visto– un poder federal, ya sea del ejecutivo o del Congreso, que pueda interferir en el desarrollo de las competencias de los Estados.

2.2. El concepto de “jurisdiction” en el sistema federal norteamericano y los poderes jurisdiccionales de los Estados

a. El concepto de “jurisdiction”

En este apartado analizaremos, en primer lugar, el concepto de “jurisdiction” en el sistema federal norteamericano y lo pondremos en relación con los poderes jurisdiccionales de los Estados. En nuestra opinión, el análisis de esta vertiente del federalismo de los EEUU favorece la

²⁵ BRYCE (1995).

²⁶ Las materias de competencia federal listadas por BRYCE son: “War and peace: treaties and foreign relations generally; Army and navy; Federal courts of justice; Commerce, foreign and between the several states; Currency; Copyright and patents; The post office and post roads; Taxation for the foregoing purposes, and for the general support of the government; The protection of citizens against unjust or discriminating legislation by any state” (véase *U.S. Const. Art. I. Sec. 8*).

²⁷ AGRANOFF (2004, p. 205) enfatiza que los poderes federales son supremos respecto de la actividad que puedan desarrollar los Estados en ámbitos materiales reservados al nivel federal. El autor apunta que existen áreas de competencia federal en las que, en ocasiones, los Estados han llevado a cabo actuaciones, por ejemplo, promoción científica, comercio o asuntos exteriores. Sin embargo, en caso de que la federación quiera actuar o haya actuado en dicho ámbito los Estados deben ceder ante la supremacía de las competencias del poder federal.

²⁸ PERRY (2005, p. 402).

²⁹ Asimismo, AGRANOFF (2004, pp. 208-209) apunta que dicha cláusula no ha tenido el impacto esperado puesto que no ha impedido una acumulación gradual de competencias en manos del gobierno federal, debido a la interpretación que se ha dado a la cláusula de comercio, a la cláusula de los poderes implícitos y la del debido proceso.

comprensión de un sistema alejado del nuestro y permite examinar la evolución histórica del principio de territorialidad en dicho país.

En primer lugar, hay que destacar que, desde la perspectiva del Derecho Internacional Público, la doctrina pone de relieve que el término “jurisdicción” tiene múltiples significados en función del contexto en el que se incardine el uso de dicho término. Generalmente, el vocablo describe los límites de la competencia legal de un Estado u otra autoridad normativa para aprobar, aplicar y dar cumplimiento forzoso a normas de conducta sobre las personas³⁰.

Por otro lado debemos referir que, en el ámbito del Derecho anglosajón, la relación entre poder y territorio se engloba bajo el concepto de “jurisdiction”. En los albores del federalismo norteamericano, la jurisdicción de los Estados norteamericanos estaba basada en la territorialidad, principio extraído de la doctrina de los juristas holandeses, que implica que cada soberano tiene jurisdicción excluyente de cualquier otro soberano, respecto de las personas y cosas situadas entre sus límites territoriales. PARRISH defiende que el tema de la jurisdicción no era un problema de Derecho Constitucional, y que se aplicaban los principios basados en el Derecho Internacional para discernir cuando un Estado tenía jurisdicción sobre un asunto³¹.

La determinación jurisprudencial de los criterios para establecer la jurisdicción de los Estados se estableció en el caso *Pennoyer v. Neff*. En este caso, el Tribunal Supremo enunció dos principios que habían de ser respetados en el momento de determinar la jurisdicción de los Estados en el sistema federal. En primer lugar, el Tribunal Supremo afirmó que “cada Estado posee jurisdicción exclusiva y soberanía respecto de las personas y la propiedad situadas en su territorio”, a continuación estableció que “ningún Estado puede ejercer jurisdicción y autoridad sobre personas o propiedades situadas fuera de su territorio”³². Aunque estos dos principios fueron extraídos por el Tribunal Supremo de los escritos de STORY -que adaptaba las teorías de los juristas continentales- los fundamentos constitucionales, como decíamos, se han basado -según la doctrina contemporánea- en la XIV Enmienda, puesto que, aunque el Tribunal Supremo siguió acogiendo el principio de soberanía territorial de los Estados para determinar la jurisdicción correspondiente a cada uno, incluso con posterioridad a la ratificación de la XIV Enmienda, la fuente del principio de territorialidad cambió, y dejó de encontrarse en el Derecho Internacional, para ser integrada en la citada Enmienda³³.

³⁰ COUGHLAN *et al.* (2006).

³¹ PARRISH (2006, pp. 8-9).

³² En el caso de las Comunidades Autónomas, la misma Constitución, por ejemplo, establece en el artículo 157.2 una limitación a su poder tributario puesto que éstas “no podrán adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio”. Como apunta DE JUAN Y PEÑALOSA (1979, pp. 191-224) no es fácil interpretar dicho precepto. En opinión del autor lo que el precepto pretende imponer es el criterio de la territorialidad estricta en relación con las facultades tributarias de las Comunidades Autónomas.

³³ PARRISH (2006, p. 12).

b. Competencias jurisdiccionales de los Estados

En cuanto a la extensión territorial de los poderes de los Estados puede destacarse que el límite de la territorialidad de los mismos fue confirmado tanto por el Tribunal Supremo como por los Tribunales Estatales. Asimismo, la doctrina también reconoció la existencia de tal límite. La consideración respecto de la extensión territorial de las competencias de los Estados, en primer lugar, se presentó en relación con los poderes judiciales de los Estados³⁴. Para centrar la problemática hay que recordar que, por imperativo de la cláusula recogida en el artículo IV, sección 1 de la Constitución y de la Ley del Congreso de 1790 que desarrolla la “full faith and credit clause”, los Estados están obligados a reconocer y a dar pleno crédito a las resoluciones dictadas por los Tribunales de otros Estados. Pero ya entonces, se consideraba que, únicamente, se podía reconocer una resolución judicial en aquellos casos en los que el Tribunal decisor tuviera legalmente jurisdicción sobre el asunto o sobre las personas litigantes³⁵ y esta consideración fue respaldada por la doctrina del Tribunal Supremo. Una vez establecido que el poder judicial de los Estados está territorialmente limitado, el Tribunal Supremo tuvo que decidir, en numerosas ocasiones, sobre si un determinado Tribunal estatal tenía jurisdicción o no, en un caso concreto. Mediante la doctrina versada en dichos supuestos pudieron configurarse las reglas que delimitan territorialmente el poder jurisdiccional de los Estados³⁶.

No fue este el único tipo de casos que el Tribunal Supremo decidió en relación con los límites territoriales de los poderes de los Estados. El segundo tipo de controversias abordó la potestad tributaria de los Estados. El Tribunal vaciló en gran medida en relación con la capacidad de los Estados de grabar propiedades situadas más allá de sus fronteras, pero no dudó, finalmente, en sostener que de algún modo el “state power to tax is subject to territorial limits”³⁷. Finalmente, el tercer tipo de controversias atendía a la extensión de los poderes estatales para regular conductas o actividades que se desarrollaran fuera de su territorio. RHEINSTEIN considera que aunque el Tribunal Supremo no siempre haya usado el término “jurisdicción” para referirse a estas cuestiones, se ha desarrollado el hábito, en la doctrina jurídica escrita, de tratar estos problemas bajo este encabezamiento y por ello se habla de la “jurisdicción para actuar judicialmente, para gravar tributariamente, y para legislar”³⁸.

Dicha jurisprudencia, que sostenía el principio de territorialidad rígido de las competencias de los Estados, tiene un punto de inflexión cuando el presidente J. D. Roosevelt propuso un cambio radical de composición de los miembros del Tribunal, al constatar la hostilidad de los miembros

³⁴ RHEINSTEIN (1954-1955, p. 781).

³⁵ Véase *Haddock v. Haddock*, 201 (U.S. 562, 586n, 1906).

³⁶ RHEINSTEIN (1954-1955, p. 783). Véase la nota 28, donde el autor lista los casos relativos a la doctrina del Tribunal Supremo con relación a la jurisdicción de los Tribunales estatales y los casos de divorcio.

³⁷ RHEINSTEIN (1954-1955, p. 783).

³⁸ *Ídem*, p. 784.

de la Suprema Corte hacia las medidas legales contenidas en su *New Deal*. Los nuevos miembros reformularon el enfoque respecto de las reglas jurídicas establecidas hasta entonces en relación con la *Due Process Clause*. Mediante una nueva interpretación de la cláusula, y a partir de entonces, se permitió la aplicación de leyes reguladoras de actividades que antes hubieran sido consideradas “extraterritoriales”, y por ello situadas fuera de la esfera de la jurisdicción de un Estado³⁹.

En 1945, el Tribunal Supremo abandonó el enfoque estrictamente basado en el principio de territorialidad de la jurisdicción de los Estados, para adoptar la moderna doctrina de la jurisdicción personal. En el caso *International Shoe Co. v. Washington*⁴⁰, el Tribunal afirmó que la cláusula del debido proceso contenida en la Decimocuarta Enmienda es la única limitación que puede predicarse del poder de un Estado para atraer a un demandado ante la jurisdicción de sus tribunales. Fue en esta sentencia donde se estableció el test de los “minimum contacts”⁴¹ para verificar cuando el Tribunal de un Estado posee jurisdicción para enjuiciar un determinado caso⁴². En consecuencia, tras este pronunciamiento del Tribunal Supremo, las limitaciones que se habían establecido respecto a la jurisdicción de los Estados para imponer tributos fueron abandonadas⁴³.

En la doctrina del Tribunal Supremo norteamericano se ha flexibilizado el principio de territorialidad de las competencias de los Estados y se ha ido generalizando la aplicación judicial extraterritorial de las leyes de un Estado, en otro, en los casos en que se verifique la presencia de “contactos mínimos”⁴⁴. La doctrina versada en el caso *International Shoe Co.* propició que los Estados empezaran a aprobar los denominados “long-arm statutes”, leyes estatales que permiten al Estado ejercer jurisdicción sobre personas no residentes en su territorio, si se verifica que éstos tienen suficientes conexiones con el foro del Estado. Este tipo de jurisdicción se denomina jurisdicción extraterritorial *in personam*. Es preciso realizar, en este punto, una aclaración puesto que si hemos analizado, básicamente, la territorialidad y la extraterritorialidad de las competencias estatales relativas a sus respectivos Tribunales es, ciertamente, porqué este ha sido

³⁹ Véanse los casos *Pink v. AAA. Highway Express, Inc.*, 314 US 201 (1941); *Hoopeston Canning Co. v. Cullen*, 318 U.S. 313 (1943); *Travelers Health Association v. Commonwealth of Virginia*, 339 US 643 (1950).

⁴⁰ PARRISH (2006, pp. 1-59). *International Shoe Co. v. Washington*, 326 U.S. 310 (1945).

⁴¹ Véase la voz “minimum contacts” en *Barron's Law Dictionary*. Barron's Educational Series, Inc., 2003.

⁴² PARRISH (2006, p. 12).

⁴³ RHEINSTEIN (1954-1955, p. 790).

⁴⁴ A partir del caso *International Shoe Co. v. Washington*, el Tribunal Supremo ha decantado diversos principios para analizar si la jurisdicción respecto de un no residente es correcta: “(1) that the defendant has purposefully availed himself or herself of the benefits of the state so as to reasonably foresee being haled into court in that state; (2) that the forum state has sufficient interest in the dispute; and (3) that haling the defendant into court does not offend “notions of fair play and substantial justice.” Véase “Long-arm statute”, en *Thompson Gale Legal Encyclopedia*.

uno de los aspectos más estudiados por la doctrina jurídica norteamericana -en la disciplina denominada *conflicts of laws* (conflictos de leyes)- y por la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

2.3. Las competencias legislativas de los Estados y sus límites: en especial, la “commerce clause” y la prohibición de extraterritorialidad de las leyes de los Estados

El hecho de que se produzcan conflictos de leyes presupone la existencia de normas de carácter extraterritorial dictadas por los Estados norteamericanos⁴⁵. Los legisladores estatales al aprobar normas en materias de su competencia incluyen puntos de conexión que traducen una vinculación no estrictamente territorial entre la norma y los sujetos, relaciones y objetos sobre los que está llamada a aplicarse. En este ámbito, estamos frente a lo que se denomina la territorialidad material de la norma. Es decir, si se acogiera, que no es el caso, el principio de territorialidad de forma estricta, los Estados únicamente podrían regular aquellos supuestos del tráfico jurídico conectados exclusivamente con su territorio⁴⁶.

En el ámbito de la territorialidad formal, nos ocupamos de la eficacia extraterritorial de las normas de los Estados, que deriva, en este caso, del reconocimiento por parte de las autoridades judiciales o administrativas, de otro Estado de la aplicabilidad de la norma “foránea” en su jurisdicción. Además, en el ámbito de la territorialidad formal debe incardinarse la problemática derivada de la necesidad de hacer efectivos, en territorio de otros Estados federados, determinados actos de imperio requeridos para la aplicación de sus normas, cosa que hace necesario, obviamente, el consentimiento del Estado en cuyo territorio deben ejercerse dichos actos.

Los puntos de conexión establecidos en la norma estatal deben reflejar un interés legítimo y una vinculación suficiente con el Estado⁴⁷. Por ello, aunque en principio, en un Estado únicamente

⁴⁵ Pueden ser varios los propósitos para ejercer competencias o para actuar extraterritorialmente, es decir, cuando una norma produzca efectos más allá del territorio propio del ente que la dicta. En primer lugar se puede pretender ejercer control o influenciar el comportamiento de los individuos; en segundo lugar se puede pretender controlar o ejercer influencia sobre las empresas; o bien, en tercer lugar se puede pretender ejercer control o influencia sobre otro ente distinto (Estado, región...). Véase COUGHLAN (2006, p.10). Precisamente el territorio y el criterio de la territorialidad facilitaban la regulación de determinados fenómenos, por el ejemplo, el del juego y las apuestas que, trasladados al ciberespacio, dificultan la “regulabilidad” por los Estados que se ven abocados a aprobar medidas de carácter extraterritorial para poder ejercer competencias sobre los mismos. En palabras de LESSIG (2009, p. 63) “Por «regulabilidad» se entiende la capacidad de un Estado de regular la conducta en el ámbito de su jurisdicción concreta. (...). Antes de que existiera Internet, a la Fiscal General de Boral le resultaba relativamente fácil controlar el juego dentro de su jurisdicción; con la llegada de Internet, los servidores se trasladaron fuera de su territorio y la regulación se hizo mucho más difícil”.

⁴⁶ Sobre el concepto de punto conexión y su utilización en el Estado Autonómico como elemento para delimitar territorialmente el ámbito material de las competencias del Estado y de las CCAA véase VELASCO RICO (2009) y VELASCO RICO (2011) y toda la bibliografía que allí se cita y analiza.

⁴⁷ Consiguientemente, el principio de territorialidad aplicado a las competencias de legislativas de los Estados, sobre todo en el ámbito fiscal y tributario, implicó su limitación de una doble manera. Por un lado, el límite territorial impide que los Estados puedan regular a aquellos operadores que desarrollan toda su actividad fuera

tiene vigor su propia ley, es posible mediante el instrumento normativo adecuado o por consentimiento, que sean aplicables en su territorio leyes de otros Estados. Sin embargo, de acuerdo con TRIBE la regulación de alcance extraterritorial de los Estados para disciplinar una determinada transacción no puede justificarse por el mero hecho de que un Estado tenga jurisdicción legal, desde el punto de vista del debido proceso (*due process clause*). En este sentido, se pronunció el Tribunal Supremo en el caso *Quill Corp. v. North Dakota* (504 U.S. 298, 1992). El Tribunal consideró que los tributos estatales sobre bienes adquiridos en el Estado -mediante un pedido postal a un comerciante situado fuera del Estado para ser entregado en el domicilio del adquirente- imponen una traba al comercio interestatal y por tanto son inconstitucionales. Además, sostuvo que pese a que la ley estatal superaba el test de los *minimum contacts* necesarios para el Estado pueda ejercer sus competencias jurisdiccionales, no superaba el test de la *dormant commerce clause*⁴⁸.

Respecto a la territorialidad de las leyes de los Estados federados en un principio, la jurisprudencia del Tribunal Supremo -imbuida de la doctrina del *dual federalism*⁴⁹- afirmó que, indudablemente, los Estados tenían jurisdicción ilimitada sobre todas las personas y cosas radicadas en su territorio. Por ello consideró constitucionalmente legítima, en el caso *New York v. Miln* (36 U.S. 102, 1837)⁵⁰, una ley del Estado de Nueva York que regulaba el procedimiento de control de los barcos provenientes de puertos extranjeros que atracaban en el puerto de Nueva York. Según el autor citado, en este supuesto se está simplificando la significación del principio de territorialidad de las leyes, hasta el punto de incurrir en el grave error de identificar el límite territorial con los límites referidos a las materias regulables por parte de los Estados⁵¹. Es decir,

de sus respectivos territorios y que por tanto, no guardan ninguna conexión con el Estado en cuestión. Por el otro, dicho límite también impide que los Estados regulen de forma indiscriminada a todos aquellos operadores que pese a estar conectados con su territorio desarrollan toda su actividad también fuera de ese perímetro. AMATO (1964, p. 69).

⁴⁸ El enfoque moderno de la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre la “*dormant commerce clause*” se encuentra, por ejemplo, en la Sentencia *Pike v. Bruce Church, Inc.* (397 U.S. 137, 1970). El Tribunal realiza un enjuiciamiento basado en el examen de la ley para comprobar si existe un equilibrio entre los intereses que persigue y las trabas o restricciones que impone al comercio interestatal. Sobre la cláusula de comercio véase COOKE (1987).

⁴⁹ WILLIAMS (2007).

⁵⁰ En este caso el Tribunal confirmó la Ley estatal. Los magistrados no tuvieron en cuenta el argumento de la “*Commerce Clause*” e invocaron el “poder de policía de los Estados” -es decir, el derecho de un Estado soberano para desarrollar los mecanismos necesarios para garantizar y proteger la salud, la seguridad y el bienestar de sus ciudadanos. Según el Juez Barbour quien redactó la opinión de la mayoría “to provide precautionary measures against the moral pestilence of paupers, vagabonds, and possible convicts, as it is to guard against the physical pestilence, which may arise from unsound and infectious articles imported.” La doctrina jurisprudencial fue modificada en el caso *Edwards v. California*, (314 U.S. 160, 1941). Otras Sentencias del Tribunal Supremo que siguieron la primera línea jurisprudencial comentada fueron *Thurlow v. Massachusetts* (46 U.S. 504, 1847) y *Smith v. Turner* (48 U.S. 283, 1849).

⁵¹ AMATO (1964, p. 45).

límite territorial y límite material no son coextensos, ya que pueden existir objetos, situaciones o personas que aún estando en territorio de un Estado no puedan ser regulados mediante una ley estatal en virtud de la materia. Esta materia habrá sido pues encomendada a la regulación federal. Por otro lado, debemos destacar que la “commerce clause” y el territorio han sido interpretados como límites tradicionales para los poderes de los Estados.

Un ámbito que ocupó gran parte de la jurisprudencia inicial del Tribunal Supremo americano fue el tributario y, precisamente, los dos límites precitados han servido para poner freno al poder tributario de los Estados. El Tribunal -en la denominada *Cooley doctrine* (*Cooley v. Board of Wardens*)⁵²- consideró inconstitucional que una ley estatal tributaria pudiera afectar de cualquier modo a un operador comercial cuya actividad se desarrollara en más de un Estado⁵³. Esta doctrina fue posteriormente considerada demasiado rígida, puesto que debían también tenerse en cuenta los poderes soberanos de los Estados, sobre todo, sus “poderes de policía”. Por ello, el Tribunal refinó su razonamiento y consideró que pese a que la ley podía estar perfectamente amparada en los poderes de policía de los Estados, y por tanto ser legítima desde este punto de vista-, el acto de aplicación de la misma -por el contrario- podía crear, en la práctica, situaciones discriminatorias o generar efectos discriminatorios (situaciones que el Tribunal incluyó dentro de la categoría de *burden* o traba al comercio interestatal)⁵⁴.

Cabe destacar que el Tribunal Supremo en su jurisprudencia pronto puso de manifiesto dos supuestos que explican la estrecha conexión entre la cláusula de comercio y el límite territorial. En primer lugar, pueden existir supuestos en los que el Estado pretenda regular, mediante una ley, supuestos o relaciones mercantiles, comerciales o societarias que se producen fuera de las fronteras de su Estado. En este supuesto, la extralimitación territorial supone, a la misma vez, una vulneración de la “commerce clause” (*Gloucester v. Pennsylvania*)⁵⁵. Pese a ello, pueden verificarse supuestos en los que aunque el alcance de la regulación sea estrictamente territorial, al disciplinarse actos únicamente en el interior del Estado, puede generarse igualmente una violación de la cláusula de comercio (*Robbins v. Shelby County Taxing District*)⁵⁶.

⁵² 53 U.S. 299, 1852.

⁵³ De acuerdo con BARRON y DIENES (2003, p. 103) en este caso el Tribunal confirmó la validez de una ley Estatal que obligaba a los barcos entrantes o salientes del puerto de Filadelfia a tener patrones locales. En esta doctrina el Tribunal atiende a los intereses y al objeto de la regulación y no al tipo de regulación y a los efectos de la misma sobre el comercio interestatal. Según el Tribunal la regulación del pilotaje de barcos se regula mejor mediante legislaciones locales acordes con las necesidades locales. El Tribunal afirmó: “Whatever subjects of this [commerce] power are in their nature national, or admit only of one uniform system, or plan of regulation, may justly be said to be of such a nature of to require exclusive legislation by Congress”.

⁵⁴ Véase *Bibb v. Navajo* (359 US 520, 1959).

⁵⁵ 114 US 196, 1885.

⁵⁶ 120 US 489, 1887.

Finalmente, puede afirmarse pese a que en los primeros pronunciamientos el Tribunal Supremo aplicaba de un modo indistinto el límite territorial y/o el límite impuesto por la cláusula de comercio, en su jurisprudencia posterior ha ido distinguiendo entre ambos, aunque quizás haya generado también nuevas dudas al respecto al mantener las conexiones entre éstos.

Por otra parte, debemos enfatizar que el alcance de la prohibición de la extraterritorialidad de las leyes estatales no está del todo claro. Las cláusulas relativas a la *Full Faith and Credit* y al *Due Process*, prohíben a los Estados regular aquellas conductas desarrolladas fuera del Estado excepto que la conducta tenga o cree un “contacto significativo” o un “conjunto de contactos significativos” con el Estado. El Tribunal Supremo ha sugerido que la extraterritorialidad interpretada a la luz de la *dormant commerce clause* va más allá, e impide la aplicación de una ley al comercio que se desarrolla completamente fuera de las fronteras de un Estado, por mucho que dicho comercio produzca efectos en dicho Estado. Esta formulación es demasiado amplia, puesto que arrincona aquellas leyes estatales que se aplican válidamente para regular relaciones comerciales producidas fuera del Estado pero que producen efectos dañinos en el territorio del Estado cuya ley pretende aplicable, precisamente, para paliar estos efectos negativos de los comportamientos de los actores regulados⁵⁷.

Uno de los *leading case* relativos a la prohibición de extraterritorialidad de las leyes estatales es *Healy v. The Beer Institute* (491 U.S. 324, 1989). En este caso, el Tribunal anuló una ley estatal sobre con el argumento de que regulaba comportamientos extraterritoriales. Así pues, se invalidó una ley de Connecticut que requería que las compañías cerveceras anunciaran sus precios mensualmente y que aseguraran que estos no eran mayores que en los cuatro Estados contiguos. La ley estatal producía un efecto limitativo sobre la capacidad de las compañías para alterar el precio de la cerveza en otros Estados, una vez proporcionado y anunciado el precio en Connecticut. El Tribunal -tras afirmar que aquello relevante a tener en cuenta respecto de la *dormant commerce clause* es si el efecto práctico de una regulación es controlar conductas más allá de las fronteras del Estado- llegó a una conclusión afirmativa e invalidó la ley, al tener ésta el efecto extraterritorial de impedir a los fabricantes desarrollar una política de precios competitivos en Massachussets debido a las condiciones prevalentes del mercado en Connecticut.

A su vez, puede afirmarse que la doctrina del Tribunal Supremo que prohíbe a la legislación estatal tributaria incidir sobre el comercio interestatal, tal y como hemos analizado, es igualmente aplicable a todo tipo de ley. Es decir, la regla general establecida en dicha doctrina implica que si una ley estatal tiene como consecuencia inevitable regular de forma efectiva (y no meramente afectar a los fenómenos desarrollados fuera del Estado), entra de lleno en la prohibición que

⁵⁷ GOLDSMITH y SIKES (2001, p. 5) Desde el análisis económico del Derecho los autores afirman que: “(...), extraterritoriality analysis under the dormant commerce clause must be more fine-grained. It must, that is, distinguish between permissible and impermissible out-of state costs that result from the regulation of cross-border externalities. Following our economic analysis, we submit that the appropriate statement of the extraterritoriality concern is that states may not impose burdens on out-of-state actors that outweigh the in-state benefits in the sense that we described above. This understanding of the “extraterritoriality” concern fits with the Court’s modern extraterritoriality decisions”.

representa la *commerce clause*⁵⁸. Asimismo, se ha enfatizado que la aplicación de la *dormant commerce clause* en la Jurisprudencia del Tribunal Supremo americano ha supuesto sobre todo una reducción de las acciones estatales “centrípetas” y proteccionistas que implican una barrera al comercio interestatal, pero también ha conllevado la prohibición de las acciones “centrífugas” desarrolladas por los Estados que proyectan su legislación hacia el ámbito de otro Estado.

Según TRIBE, estas leyes deben interpretarse de acuerdo con el principio que tradicionalmente prohíbe que un Estado pueda legislar en el ámbito reservado a otro Estado. En sentido amplio la *dormant Commerce Clause* persigue un objetivo claro, que no es otro que evitar los constantes y recurrentes efectos perniciosos, para ambas partes, de los conflictos de ámbito territorial acotado⁵⁹. Respecto a la sentencia, se afirma que lo importante del caso es que si la regulación impugnada puede afectar al comercio interestatal al tener el efecto de que otros Estados puedan aprobar normas del mismo tenor creando conflictos y represalias, ésta es inconstitucional a no ser que el Congreso cree un esquema normativo dentro del que quepa dicha regulación y a través del cual ésta sea depurada de su carácter amenazante o peligroso para el mercado único nacional⁶⁰.

Otra de las interpretaciones que ha realizado la doctrina aboga por entender que la *Commerce Clause* apodera tanto al Congreso como a los Estados para regular el comercio interestatal y limita la autoridad de los Estados incluso en ausencia de regulación federal. A partir de esta argumentación, el Tribunal ha tenido muchas dificultades para identificar los límites tanto de la autoridad federal como de la autoridad estatal sobre el comercio. Por ello la cláusula de comercio, en su sentido positivo, implica que el Congreso podría regular determinadas actividades intraestatales, incluso en el caso en que dichas actividades se incardinan entre las competencias de los Estados. A su vez, la vertiente negativa de la cláusula (*dormant commerce clause*) prohíbe determinadas regulaciones y tasas estatales, puesto que éstas deben circunscribirse dentro del ámbito competencial de la Federación. Esta divergencia resultó ser el producto de la apreciación del Tribunal -apreciación que fue consolidándose a la lo largo del tiempo- de que las categorías formales y doctrinales no se ajustan a las necesidades y a la realidad de una economía nacional. A partir del *New Deal*, el realismo económico que pervive en las decisiones del Tribunal implicó, por un lado, una matización de las restricciones constitucionales respecto a la autoridad federal y por el otro, que se suavizaran las limitaciones impuestas a los poderes de los Estados, creándose así un espacio considerable en que la acción de los dos niveles de gobierno se solapa⁶¹.

⁵⁸ TRIBE (2000, p. 1078).

⁵⁹ *Ídem*, p. 1080.

⁶⁰ ÍDEM, p. 1077.

⁶¹ WILLIAMS (2007). De acuerdo con GOLDSMITH y SIKES (2001, p. 18) el principio de prohibición de la extraterritorialidad de las leyes estatales debe ser entendido según sigue: “The principle thus makes room for states to apply properly calibrated correctives for cross-border harms, even if they produce out-of-state effects. In this sense it serves the dormant commerce clause’s purpose of achieving efficiency in interstate relations.”.

3. Canadá

3.1. Las soluciones del sistema federal canadiense

La limitación territorial del alcance de las competencias de las CCAA no es un rasgo exclusivo del sistema autonómico, como ya hemos advertido. En otros Estados descentralizados políticamente también existe el principio de territorialidad como límite de las competencias de los entes federados. Igualmente, el límite del interés nacional está presente en otros sistemas de descentralización territorial del poder. Observemos, a continuación, el caso de Canadá.

En el caso del federalismo canadiense (federalismo de corte anglosajón semejante en determinados extremos al federalismo norteamericano) la distribución competencial se encuentra establecida en la *British Northamerica Act* de 1867⁶². Ciertamente, la Constitución canadiense tuvo en consideración, como modelo, la Constitución de su país vecino, EEUU, y establece que la Federación goza de un poder general para dictar leyes en ámbitos que no hayan sido expresamente reservados a la competencia exclusiva de las Provincias, y a éstas últimas les reserva, únicamente, determinadas materias, mediante el establecimiento de un listado⁶³. A su vez la Constitución, reserva al Gobierno Federal tres importantes potestades. En primer lugar, anular las leyes provinciales⁶⁴; en segundo lugar, nombrar un gobernador federal para cada una de las Provincias; y en tercer lugar, nombrar a los magistrados de los tribunales de las Provincias⁶⁵. Pese a ello, se afirma que el sistema canadiense es un modelo federal “razonablemente descentralizado”⁶⁶.

En Canadá -pese a la existencia de listados competenciales, en los que se explicitan las competencias exclusivas de las Provincias- lo que principalmente se produce es una utilización extensiva de la técnica de las competencias concurrentes. Puesto que, en la práctica, en ningún sector normativo de importancia se puede encontrar exclusivamente el desarrollo de competencias por parte de una única instancia territorial. Así lo afirma FRÉMONT, quien sostiene

⁶² Pese a ello, RUIZ ROBLEDO (1993, pp. 47-56) ha afirmado que el sistema canadiense no encaja en la definición de WHEARE del federalismo, por la existencia de los poderes de veto de la Federación respecto a las leyes de las Provincias. Así no se podría considerar el sistema canadiense como federal en tanto que en no existen dos esferas de poder separadas en ámbitos distintos y coordinadas entre sí. Por ende, el autor subraya que el sistema canadiense se amolda a una definición de federalismo que enfatice la unión de pueblos distintos que conservan sus capacidades de autogobierno.

⁶³ HUEGLIN (2006, p. 122). El autor afirma: “Following de American model, the Canadian federal system has been built upon de principle of fully divided powers”. Asimismo, el autor considera que el sistema puede calificarse como un “federalismo legislativo”.

⁶⁴ Pese a ello, se ha afirmado que las Provincias Canadienses disponen de una amplia jurisdicción legislativa. Véase MAHLER (1987, p. 152).

⁶⁵ MITJANS y CASTELLÀ ANDREU (Coords.) (2001, pp. 103-104).

⁶⁶ MAHLER (1987, p. 159).

que diversos artículos de la Constitución Federal establecen de forma explícita ámbitos de competencia concurrente. Sin embargo en la práctica pueden detectarse un número mayor de materias que se arbitran a modo de competencias concurrentes, ya sea por la interpretación jurisprudencial que se ha vertido sobre dichas materias o bien por la práctica desarrollada por el conjunto de instancias implicadas. Este proceder se ha dado en materia de medio ambiente o salud, por ejemplo, puesto que en teoría son materias provinciales, pero a la práctica, las autoridades federales legislan e intervienen ampliamente⁶⁷. En consecuencia, podemos afirmar que pese a que el sistema se basa en la exclusividad competencial de los poderes respectivos, incluyendo legislación y ejecución, en la actualidad, el sistema se ha tornado, en cierto modo, más complejo y en él existen parcelas materiales en las que se solapan la acción federal y provincial.

Por otro lado, en cuanto a la capacidad del Parlamento Federal para aprobar legislación de ámbito nacional en materias de competencia provincial, en virtud del interés nacional, hay que tener presente lo dispuesto en el artículo 91 de la Constitución. La cláusula residual del artículo 91 de la Constitución -donde se encuentra recogida la cláusula POGG (*peace and good government*)- ha sido tradicionalmente interpretada como un precepto habilitador de las competencias de la Federación y su lectura e interpretación debe hacerse a la luz de lo dispuesto en el artículo 92⁶⁸. Asimismo, de acuerdo con la teoría jurisprudencial de la “dimensión nacional”, el artículo 91 permite que el Parlamento Federal pueda legislar en aquellos supuestos en que, aunque la materia no le esté “adjudicada en concreto”, ésta tenga una “dimensión nacional” inequívoca. La doctrina jurisprudencial considera, empero, que la habilitación al Parlamento Federal en virtud de esta teoría debe darse, exclusivamente, en aquellas materias que constituyan un ámbito claramente limitado y definido, pese a su dimensión nacional. Por tanto, el Parlamento Federal, únicamente, podrá legislar en ámbitos sectoriales de ámbito o interés nacional⁶⁹. En la Sentencia del Tribunal Supremo Canadiense *R. vs. Crown Zellerbach* (1 S.C.R. 401, 1988) se afirmó que:

“(...) the most important element of national dimension or national concern is a need for one national law which cannot realistically be satisfied by cooperative provincial action because the failure of one province to co-operate would carry with it grave consequences for the residents of other provinces. A subject matter of legislation which has this characteristic has the necessary national dimension or concern to justify invocation of the p.o.g.g. -peace, order, good government- power (...). 2. The national concern doctrine applies to both new matters which did not exist at Confederation and to matters which,

⁶⁷ ARGULLOL I MURGADAS (2004, p. 231).

⁶⁸ Como explica REDONDO DE PAZ (1996, p. 219): “Los artículos 91 y 92 constituyen como sabemos disposiciones fundamentales (...) representan la mayor parte de la repartición del poder legislativo entre el Estado federal y las provincias, respectivamente. En una de las sentencias más importantes del derecho constitucional canadiense, el asunto *Citizen Insurance y. Parsons*, el Comité jurídico estableció el principio siguiente: Los artículos 91 y 92 (...) prevén un plan de reparto de competencias legislativas. El conjunto de competencias no son poderes separados sino interrelacionados. En consecuencia, estas competencias deben ser interpretadas unas con otras, como un todo. (...) Estos dos artículos deben leerse juntos, pues si no se interrelacionan, se podría llegar a situaciones equivocadas.”.

⁶⁹ MITJANS y CASTELLA ANDREU (Coords.) (2001, p. 109).

although originally matters of a local or private nature in a province, have since, in the absence of national emergency, become matters of national concern (...)".

Es importante destacar que en este pronunciamiento se configura la intervención legislativa federal de manera subsidiaria, es decir, una vez se constate que los mecanismos cooperativos a emprender entre las Provincias afectadas van a resultar en una incapacidad para gestionar los fenómenos objeto de regulación, provocando así perjuicios en los ciudadanos residentes en otras Provincias. Igualmente, el Tribunal destaca que la cláusula de la dimensión nacional puede aplicarse tanto a materias competenciales nuevas, es decir no previstas explícitamente en la Constitución, como a aquellas materias de competencia provincial que, pese a la inexistencia de una situación de emergencia, se hayan tornado de interés nacional.

Asimismo, en la Sentencia que comentamos, el Tribunal explicita que para que un supuesto pueda ser considerado de interés nacional tiene que mostrar una singularidad e indivisibilidad que lo distinga claramente de materias que hayan sido atribuidas a la competencia provincial debido a la localización provincial de su impacto. Finalmente, el Tribunal considera que para verificar cuando una determinada materia ha adquirido el grado requerido de singularidad e indivisibilidad es necesario considerar cuál sería el efecto, respecto de los intereses extraprovinciales, de un fracaso derivado de la imposibilidad de gestionar o regular la materia mediante el ejercicio de competencias provinciales.

3.2. La prohibición de extraterritorialidad de las leyes provinciales

Una vez analizada la competencia del Parlamento Federal para legislar en materias, incluso atribuidas a las Provincias, que hayan adquirido el carácter de *interés nacional*, debemos constatar que éste se erige en límite de las competencias provinciales. En la medida en que la presencia del interés nacional en un determinado supuesto puede habilitar que el Parlamento Federal para ejercer sus competencias, se impide que las Provincias regulen aquellas materias de interés general, en tanto que la acción cooperativa de las provincias no pueda garantizar el éxito de las medidas adoptadas. Este límite no es único al que están sujetas las competencias legislativas provinciales. Debemos, igualmente, subrayar que la Constitución Canadiense contiene previsiones que, explícitamente, limitan los poderes de las provincias a su propio territorio. De acuerdo con COUGHLAN, CURRIE *et al.*, los gobiernos de las diversas provincias canadienses únicamente son competentes para legislar respecto a supuestos incardinados entre sus respectivas fronteras provinciales. Por ello, los efectos extraterritoriales de las leyes provinciales únicamente serán considerados válidos cuando tengan un carácter meramente incidental. Los autores citados consideran que las provincias tienen poca capacidad para utilizar la legislación como mecanismo de alteración del comportamiento de otras provincias cuyas regulaciones tengan impacto en su territorio⁷⁰.

⁷⁰ COUGHLAN *et al.* (2006, pp. 13-14).

La doctrina ha destacado que las Secciones 92, 92 A, 93 y 95 de la Constitución canadiense, secciones que disciplinan la atribución de poderes a las Provincias, están encabezadas por las palabras “En cada Provincia”, lo que permite afirmar, sin ambages, que los poderes de las provincias están limitados territorialmente. Por otro lado, también existe jurisprudencia del Tribunal Supremo canadiense en la que se limita el poder de las provincias a sus respectivos territorios (*Royal Bank of Canada v. The King* [1913] y *Ladore v. Bennett* [1939], entre otros).

Como en el caso del Tribunal Constitucional español al examinar las competencias autonómicas, el Tribunal Supremo canadiense también ha mantenido dos líneas jurisprudenciales respecto a los posibles efectos extraterritoriales de las leyes provinciales. En un primer grupo de sentencias, se aplicó el principio de territorialidad de manera estricta, declarando inconstitucionales determinadas disposiciones, sin que las leyes enjuiciadas produjeran un impacto significativo más allá de las fronteras territoriales de las provincias. Los casos de referencia son *Royal Bank of Canada v. The King* (1913), *Credit Foncier Franco-Canadien v. Ross* (1937) y *Light, Heat and Power Co. v. Hydroelectric Power Commission* (1937)⁷¹.

A parecer de HOGG, las decisiones del Tribunal Supremo al anular las leyes ante él recurridas por producir efectos extraterritoriales fueron incorrectas. Puesto que dichas leyes únicamente se promulgaron teniendo en cuenta circunstancias que se producían dentro de las provincias deberían haber sido consideradas válidas, aunque con su aplicación se produjeran meros efectos colaterales, más allá del territorio de la provincia que hubiera aprobado dicha ley. Se puede afirmar que tales leyes podrían haber sido consideradas constitucionales puesto que su propósito no era afectar o regular directamente las relaciones jurídicas producidas en otros territorios provinciales, su efecto extraterritorial era pues meramente incidental. El Tribunal Supremo canadiense respecto a los efectos extraterritoriales de las leyes provinciales cambió de orientación jurisprudencial en la Sentencia *Ladore v. Bennett* (1939)⁷².

Esta última línea jurisprudencial continuó en pronunciamientos posteriores como en *Re Upper Churchill Water Rights* (1984) o en *The Queen v. Thomas Equipment* (1979). En este último caso, el Tribunal consideró inconstitucional una Ley provincial con efectos expropiatorios que se pretendía directamente aplicable en otra Provincia, incluso mediante el concurso de los Tribunales. La parte recurrida consideraba válida esta ley, precisamente, abogando por la aplicación de la doctrina versada en *Ladore v. Bennett*, pero el Tribunal explicitó que, en este último caso, los resultados extraterritoriales eran meramente incidentales y no un producto intencionado de la voluntad del legislador provincial de aprobar una norma con efectos directamente extraterritoriales.

A la luz de la jurisprudencia, debe concluirse que una provincia no puede regular las actividades de carácter extraprovincial, aunque lo que en general plantea más dificultades es diferenciar la

⁷¹ HOGG (1992).

⁷² *Ídem*.

actividad provincial de la extraprovincial, y también distinguir los efectos incidentales de ésta última de sus cuestiones fundamentales⁷³. Esta conclusión deriva del examen de varios pronunciamientos jurisprudenciales y también del análisis puede comprobarse como el Tribunal Supremos canadiense vacila entre la concepción estricta del principio de territorialidad de las competencias de las provincias y la que HOGG defiende, que es la caracterización flexible de dicho límite. Por tanto, puede afirmarse que en los casos *Burns and Foods v. A-G. Man* (1973) e *Interprovincial Cooperatives v. The Queen* (1975) el Tribunal Supremo Canadiense se apartó de la doctrina versada en *Ladore v. Benett*.

En el primer caso, el Tribunal consideró que Manitoba carecía de la competencia para prohibir mediante cualquier regulación que los empaquetadores de carne pudieran procesar en Manitoba carne porcina que hubiera sido adquirida en Saskatchewan. La mayoría del Tribunal consideró que al desarrollarse el contrato de compraventa en el territorio de otra Provincia, Manitoba carecía del poder para interferir en el mismo, además el Tribunal consideró que la pretendida regulación de Manitoba era inválida al interferir en el comercio interprovincial, aunque su verdadera finalidad era impedir que los procesadores cárnicos no cumplieran con el programa de compra y venta de carne porcina de la Provincia. En el segundo caso citado, el Tribunal se apartó de esta doctrina flexible al considerar que la Provincia de Manitoba es incompetente para crear mediante ley una acción contra determinadas empresas que vertían agentes contaminantes en los ríos que discurren por el territorio de la Provincia. En este caso el Tribunal afirmó que el mero hecho de que los vertidos se produjeran fuera del territorio de la provincia impedía la acción de ésta.

De acuerdo con lo apuntado más arriba, las Provincias, en estos dos casos, deberían haber sido consideradas competentes puesto que la ley provincial pretendía conseguir un propósito válido con efectos en su territorio y los recurrentes se habían insertado voluntariamente en el ámbito de acción o en la esfera jurídica de la provincia que había dictado esas normas con efectos extraterritoriales. Asimismo, HOGG considera que la concepción favorable a la aceptación de determinados efectos extraterritoriales de las leyes provinciales reviste de un carácter esencial para que las regulaciones de las Provincias puedan ser efectivas en presencia de una economía y de fenómenos totalmente interdependientes y conectados⁷⁴.

4. Austria

4.1. Notas introductorias al sistema federal austriaco

Centrándonos ahora en los sistemas constitucionales europeos pasamos a analizar los rasgos principales del sistema federal austriaco y los límites que se han establecido a los poderes de los

⁷³ *Ídem*.

⁷⁴ HOGG (1992, el libro no dispone de numeración de páginas).

Länder. El análisis de este modelo federal es necesario puesto que, como es sabido, en numerosas ocasiones este sistema sirvió de inspiración para la elaboración y redacción de la Constitución Española de 1978, como también lo fue para la Constitución Española de 1931⁷⁵. El modelo federal austriaco ha sido incluido en las categorías del federalismo cooperativo⁷⁶, del federalismo de ejecución o “federalismo unitario”⁷⁷. Para comprender el sistema federal austriaco es preciso tener en mente que no existían diferencias reseñables de tipo cultural entre las provincias austriacas, así como tampoco existían notables diferencias históricas. Era un territorio ciertamente uniforme en el que no existía peligro de desmembramiento⁷⁸. A la luz de estas constataciones, se ha afirmado que el primer “federalismo” que se implementó en el país fue una suerte de regionalismo de carácter centralista⁷⁹. Por otro lado, es preciso recordar que en Austria los *Länder* son considerados parte de la Federación y que el presidente de los *Länder* es un representante de ésta.

Las líneas generales de la distribución de competencias, se encuentran en los artículos 10 a 15 de la Constitución de 1929 (puesto que el proceso de reforma de 2004 no ha tenido éxito), aunque es preciso destacar que existen leyes federales que establecen competencias específicas. En el ordenamiento austríaco existen tres categorías básicas sobre las que pivota la distribución competencial, a saber: una lista de competencias exclusivas de la Federación; una lista de competencias compartidas (que engloba, tanto las que se incardinan dentro del esquema legislación federal-ejecución estatal, como las que se incardinan dentro del esquema ley marco federal y desarrollo y ejecución estatal); y una lista de competencias de carácter residual de los *Länder*⁸⁰, pese a que, en la práctica, en pocas ocasiones, las materias residuales han sido atribuidas a las instancias estatales, incluso bajo la vigencia del principio jurisprudencial *in-dubio pro Länder*. Este principio expresa la existencia de una presunción competencial (que incluye competencias legislativas y ejecutivas) favorable a éstos⁸¹.

⁷⁵ VERNET I LLOBET (1997, p. 18). Como HÄBERLE (2007, p. 172-173) pone de manifiesto: “Aunque muchos textos constitucionales y judiciales han emigrado desde el oeste hacia las reformas del este de Europa, no ha sido así desgraciadamente en la cuestión federal. Sin embargo, bastantes textos constitucionales y su correspondiente jurisprudencia se han transportado del norte de Europa al sur: pensemos en el efecto precursor de la Constitución de *Weimar* sobre Italia y España, o en la recepción de elementos del federalismo alemán en el sistema español del Estado autonómico”.

⁷⁶ PERNTHALER *et al.* (2005) sostiene que el federalismo cooperativo es de la tradición política de Austria como sistema federal.

⁷⁷ ERK (2007, p. 17).

⁷⁸ SCHLESINGER (2003, pp. 271-272).

⁷⁹ PERNTHALER (2001, pp. 125-126).

⁸⁰ PERNTHALER (2004, p. 213).

⁸¹ En el mismo sentido, HOPKINS (2002, p. 96).

La doctrina también enfatiza la inexistencia de competencias concurrentes en el sistema austriaco y asimismo subraya la falta de una regla de prevalencia del derecho federal, en la medida en que únicamente las normas federales constitucionales son superiores a las leyes de los *Länder*⁸². Asimismo, puede destacarse que al promulgar sus respectivas normas y ejercer sus competencias ambas instancias –Federal y Estatal– deben tener en cuenta los intereses de los otros miembros de la Federación (principio de consideración mutua)⁸³. Entre las materias de competencia legislativa federal más importantes pueden destacarse las relativas a la energía, a la economía, a la legislación penal y civil, a las aguas, al comercio, a las universidades, al medio ambiente, la salud y la policía⁸⁴.

Asimismo, debemos destacar que uno de los rasgos más característicos del sistema federal austriaco es la amplia utilización de la técnica de la administración federal indirecta. Esta es una técnica empleada por la Constitución para compensar a los *Länder* por la poca relevancia de las competencias normativas que les atribuye. Es decir, las normas federales prevén, en multitud de materias, que sean las administraciones de los *Länder* las instancias llamadas a ejecutar las normas federales. Esta es la técnica usual recogida en el artículo 10.2 de la Constitución Austriaca e implica una subordinación de los *Länder* austriacos al poder federal. Por ello, puede afirmarse que la supervisión federal de la ejecución estatal es más fuerte en el sistema austriaco que en otros sistemas federales⁸⁵. Por el contrario, la consolidación de estructuras de tipo cooperativo ha servido para establecer un mecanismo de equilibrio o de contrapeso político a favor de los *Länder*, para contrarrestar el peso de las amplias competencias legislativas del *Bund*⁸⁶.

Por otro lado, antes de analizar brevemente la aplicación del principio de territorialidad a la ejecución de las leyes en el sistema austriaco, debemos referirnos, de acuerdo con PERNTHALER, a los límites a los que están sujetos tanto la Federación como los *Länder* en ejercicio de sus potestades y que derivan de la Constitución Federal. Estos límites se refieren al “estándar de homogeneidad”. Conforman el estándar de homogeneidad tanto los principios fundamentales de la Constitución federal (republicanismo, principio de legalidad, los derechos humanos

⁸² PERNTHALER (2004, p. 217).

⁸³ PERNTHALER (2004, p. 220). PERNTHALER *et al.* (2006, p. 18) explicitan en referencia al uso del principio de consideración por el Tribunal Constitucional Austriaco que: “(...) Según este principio interpretativo enunciado por el TCA por primera vez en 1984, la Constitución federal contiene una obligación no escrita de consideración. La Federación y los Estados federados no deben ejercer sus competencias de forma que los intereses del otro se vean anulados o burlados. El legislador federal no debe adoptar normativas que menoscaben sin razón objetiva la efectividad de la normativa regional y lo mismo es válido viceversa, para el legislador regional en relación con el legislador federal”.

⁸⁴ GAMPER (2006, pp. 82-83) explicita que son cuatro las tradicionales categorías de competencias en el sistema federal austriaco. Ciertamente, son cuatro si se divide la segunda categoría (competencias compartidas) en dos.

⁸⁵ GAMPER (2006, p. 88).

⁸⁶ PERNTHALER (2001, p. 137).

democracia, federalismo), como determinadas disposiciones constitucionales de ámbito general (por ejemplo, el principio de la responsabilidad del Estado)⁸⁷.

Finalmente, en lo tocante a la utilización del criterio del interés general debe destacarse que éste no se utiliza de forma ordinaria en reparto constitucional de competencias entre el *Bund* y los *Länder*. El criterio del interés general serviría únicamente como un mecanismo extraordinario de flexibilización del reparto competencial. Ciertamente, puesto que el sistema austriaco no se basa en la concurrencia de potestades sino en la división competencial de ámbitos materiales y funcionales, el criterio del interés general solamente serviría, de manera implícita, para aprobar legislación federal de necesidad, asimilable, en cierta medida, a la legislación de armonización que encontramos en nuestro sistema autonómico⁸⁸.

4.2. Territorialidad y cooperación en la ejecución de las leyes

En cuanto al principio de territorialidad de las competencias de ejecución de los *Länder* podemos destacar que éste no se encuentra explícitamente establecido en la Constitución austriaca, pero puede derivarse implícitamente de una lectura atenta de sus preceptos. La Constitución austriaca establece en su artículo 15. 7⁸⁹ que: “Cuando un acto de ejecución de un *Land* en las materias de los artículos 11⁹⁰, 12 apartados 2⁹¹ y 3 y artículo 14 a) apartados 3⁹² y 4⁹³ afecte a varios *Länder*, estos deberán actuar de acuerdo. Si no se adoptase una decisión concertada dentro de los seis meses a partir de que se hubiese planteado la cuestión jurídica, la competencia sobre tal acto se trasladará al ministro federal correspondiente, a solicitud de un *Land*, o de una de las partes

⁸⁷ PERNTHALER (2004, p. 250).

⁸⁸ BAYONA (1993, pp. 142-143).

⁸⁹ La versión de la Constitución Austriaca que manejamos está disponible en el *Dossier: La distribución territorial del poder en los Estados de La Unión Europea (I)*, elaborado por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y que está disponible en el web del CEPC. Texto disponible en la dirección: www.cepc.es/Libraries/Boletines/boletin22.sflb.ashx (última consulta, 30.03.11).

⁹⁰ El artículo 11 se refiere a competencias en las que la Federación legisla y los *Länder* ejecutan la legislación federal.

⁹¹ Artículo 14 “(2) Será competencia federal la legislación y corresponderá a los *Länder* la ejecución en lo referente al régimen de servicio y de representación de personal de los profesores de las escuelas públicas de enseñanza obligatoria en la medida en que no se disponga otra cosa en el apartado 4, letra a. En tales leyes federales se podrá habilitar al legislador del *Land* para adoptar disposiciones de desarrollo, sobre normas que deberán ser expresamente designadas; en tal caso se aplicarán por analogía los preceptos del párrafo 6, del artículo 15. La Federación elaborará los reglamentos de ejecución de tales leyes federales mientras no se determine otra cosa”.

⁹² En este precepto se contienen materias en las que corresponde a la Federación la legislación básica y a los *Länder* la adopción de leyes de desarrollo y la ejecución.

⁹³ En este precepto se listan determinadas materias en las que corresponden a los Estados la legislación y ejecución.

interesadas en la cuestión. Las leyes federales adoptadas en virtud de lo dispuesto en los artículos 11, 12⁹⁴, 14 apartados 2 y 3 y 14 a) apartados 23 y 4 podrán regular el desarrollo de estas cuestiones”.

En una lectura *a contrario* del precepto observamos que la competencia de los *Länder* está configurada en torno al principio de la territorialidad de las mismas, puesto que se requiere el concurso de la voluntad del resto de *Länder* que se vean afectados por la ejecución o la decisión tomada por un *Land* determinado. La aceptación de los efectos extraterritoriales de la competencia se vincula a la colaboración de las partes afectadas, y en su defecto, pasado el plazo temporal estipulado, competirá al Ministro Federal del ramo en cuestión. Vemos pues que, de manera excepcional, está previsto que cuando un acto ejecutivo de un *Land* deba producir efectos en otros *Länder* es necesario que se utilicen los mecanismos cooperativos previstos. En caso de que tales mecanismos no lleguen a emplearse, la Federación podrá suplir esta falta de actuación conjunta de los *Länder*. La actuación de la Federación cuando la cooperación de los Estados federados no se produce y existe la obligación constitucional de desarrollarla, es de carácter subsidiario⁹⁵. Sin embargo podemos afirmar que nos encontramos ante un caso equívoco y de difícil interpretación, puesto que la cooperación no reviste de un carácter voluntario, sino que viene impuesta, si se pretende evitar la intervención de tipo sustitutivo por parte de las instancias federales⁹⁶.

5. Alemania

5.1. Breve referencia a las principales características de la distribución competencial en el sistema federal alemán

Una vez analizado el sistema federal austriaco, debemos referirnos al modelo federal alemán. Estos dos sistemas federales germánicos comparten algunos rasgos (comparten las técnicas del federalismo de ejecución), pero destacan, más que sus similitudes, sus vistosas diferencias (los *Länder* alemanes tienen un mayor peso y participación en el nivel Federal y una mayor heterogeneidad en sus estructuras, así como también están sujetos un menor control del *Bund*).

La reforma del sistema federal alemán, iniciada en 2004, estuvo impulsada, según DE ROBBERS por la constatación de que la estructura federal y la práctica que del sistema se había ido desarrollando se habían acabado tornando en un problema para acometer las reformas políticas necesarias para agilizar la toma de decisiones y la implementación de las mismas⁹⁷. La reforma

⁹⁴ El artículo 12 establece la competencia federal sobre la legislación de los principios, y de los *Länder* la adopción de leyes de desarrollo y la ejecución respecto determinadas materias.

⁹⁵ VERNET I LLOBET (1997, p. 113).

⁹⁶ VERNET I LLOBET (1997, p. 113); ALBERTÍ ROVIRA (1986, p. 427).

⁹⁷ ROBBERS (2004, p. 1).

del sistema se llevó a cabo en 2006 y está en vigor desde el primero de septiembre de ese mismo año⁹⁸. Con dicha reforma, se pretende deslindar con mayor claridad los ámbitos competencial, decisorio y de responsabilidad de cada nivel de gobierno, evitando los problemas surgidos al calor de las tareas comunes⁹⁹. Es bien sabido que las tareas comunes han redundado en una disminución de la capacidad de decisión de los *Länder* y en una dilución de responsabilidades respectivas de cada ente.

El sistema federal alemán ha sido tradicionalmente calificado como un sistema federal de ejecución. Aunque los *Länder* gozan de competencias legislativas exclusivas en diversas materias (educación, policía, cultura) y de desarrollo de la legislación básica federal en muchas otras, las fuerzas centralizadoras han propiciado un mayor peso político de las leyes federales (exclusivas, básicas y concurrentes) y del Parlamento Federal, en detrimento de la densidad normativa de las normas de los *Länder* y del peso político de los parlamentos regionales¹⁰⁰.

Por otro lado, el sistema federal alemán se ha basado, hasta la actualidad y fundamentalmente, en la existencia de competencias de tipo concurrente y en la vigencia del principio de supremacía de la legislación del *Bund*, en caso de conflicto entre ésta y la de los *Länder*¹⁰¹. La Constitución Alemana prevé varias listas de competencias exclusivas de la Federación, éstas son las relativas a la legislación federal exclusiva, la legislación federal concurrente o legislación federal básica¹⁰².

En lo tocante al criterio del interés general, en el sistema federal alemán, debe reseñarse que éste ya está incorporado en el reparto competencial, mediante la previsión y establecimiento de las competencias legislativas concurrentes como un mecanismo flexibilizador del sistema. Esta flexibilidad favorece que el legislador federal actúe en ámbitos materiales reservados, en principio a la competencia de los *Länder*. Ello deriva del artículo 72.2 de la Ley Fundamental, que

⁹⁸ CABELLOS ESPIÉRREZ, (2006, p. 267) señala que: “En definitiva, amb la present reforma Constitucional es pretén reformular una sèrie de mecanismes amb la vista posada en la millor delimitació dels poders i les funcions de Bund i Länder, reduint els casos d’actuació conjunta, fent més visible què és competència de cada un i, per tant, a qui s’ha de reclamar en cada cas un possible incompliment o manca d’actuació, i atorgant més competències exclusives als Länder (els quals havien vist aquest tipus de competències redundés amb el temps a la mínima expressió) a canvi de treure’ls capacitat d’incidència en les lleis federals via Bundesrat.”.

⁹⁹ MUÑOZ MACHADO (2009, p. 225).

¹⁰⁰ PIELOW (2002, p. 7).

¹⁰¹ KLUTH (2004, p. 217). En el mismo sentido, HOPKINS (2002, p. 85). Véase también SCHENEIDER (2000, p. 3).

¹⁰² ARGULLOL I MURGADAS (2004, p. 33). KLUTH (2004, p. 206) afirma, que “El sistema de distribución de competencias no está consagrado en la Constitución Federal, pero como el principio federal sí lo está, no está permitido privar a los Estados de competencias legislativas sustanciales (...). La ordenación está asegurada en la medida en que la reforma del sistema de distribución de competencias necesita la aprobación de dos tercios del Senado (...)”.

anuda el uso de la competencia legislativa federal concurrente a aquellos casos en que pueda apreciarse la necesidad de una regulación legislativa uniforme¹⁰³.

En este sentido, se subraya que hasta 1994 el *Bund* podía legislar en materias relativas a la legislación concurrente en tres supuestos: en primer lugar, cuando una determinada materia no pudiera ser regulada de manera efectiva por la legislación individual de los *Länder*; en segundo lugar, cuando la regulación de una determinada materia por la ley de un *Land* pudiera perjudicar los intereses de otros *Länder* o a los intereses del pueblo alemán en su conjunto; y, en tercer lugar, cuando fuera necesario mantener la unidad legal y económica, en especial, la uniformidad de las condiciones de vida más allá del territorio de un único *Land*¹⁰⁴. Con posterioridad, estos criterios fueron modificados para contrarrestar el uso abusivo de dicha facultad por parte de la Federación, introduciendo el criterio de subsidiariedad.

Con ello se permite que la Federación legisle en materias de competencia concurrente, únicamente, en aquellos supuestos en que la legislación federal resulte “imprescindible” para la creación de condiciones de vida iguales en todo el territorio del Estado o bien cuando sea necesario según el interés general el mantenimiento de la unidad económica y legal en todo el Estado. La nueva regulación ha comportado, por una parte, la posibilidad de que los *Länder* recuperen parte de las competencias que habían perdido ante la acción de la Federación, y por la otra, que se obligue a la Federación a justificar el uso de su competencia concurrente. En este sentido, se habilita el enjuiciamiento –ante el Tribunal Constitucional Federal– de la necesidad del ejercicio de la competencia federal concurrente. Y ello pese a que se considera, con frecuencia, que los argumentos para justificar la intervención federal son de índole política y difícilmente valorables por parte del Tribunal Constitucional Alemán¹⁰⁵. Igualmente, hay que tener en cuenta que la cláusula de “imprescindibilidad” aquí analizada ha sufrido variaciones en cuanto a su aplicabilidad, en la reforma del sistema operada en 2006. La “imprescindibilidad” ahora únicamente se predica de determinadas materias contenidas en el artículo 74 de la Constitución Alemana (entrada y residencia en territorio alemán de extranjeros, responsabilidad patrimonial del Estado y reproducción asistida, entre otras). El resto de materias contenidas en dicho artículo pueden ser igualmente reguladas mediante legislación federal, aunque los *Länder* pueden apartarse de la misma –de aquí la novedad introducida por la reforma– siempre que en sus respectivas regulaciones respeten el Derecho Constitucional y el Derecho de la Unión Europea¹⁰⁶. Pese a ello, ARROYO GIL considera que la reducción de la aplicación de la cláusula de “imprescindibilidad” a casi una tercera parte de materias a las que se aplicaba originariamente

¹⁰³ Por su parte OETER (2006, p. 142) sostiene que el sistema federal alemán se basa en una división vertical de las competencias y en que la mayoría de las competencias legislativas se encuentra en manos de la Federación. Por tanto, afirma que las competencias de los *Länder* son muy reducidas.

¹⁰⁴ HOPKINS (2002, p. 86). En el mismo sentido, KLUTH (2004, p. 239).

¹⁰⁵ HOPKINS (2002, pp. 86-87).

¹⁰⁶ MUÑOZ MACHADO (2009, p. 227).

comporta un robustecimiento de la competencia federal en estos ámbitos que quedan excluidos¹⁰⁷.

Finalmente, las competencias de ejecución de la legislación tanto federal como estatal, salvo en casos tasados, corresponden de manera ordinaria a los *Länder* o a la Administración Local. La supervisión federal de la ejecución estatal no es posible, a menos que la ley a ejecutar –aprobada por el *Bundesrat*– así lo disponga (artículo 84 de la Constitución Federal Alemana). Sin embargo existen supuestos que permiten una mayor injerencia de la Federación en cómo utilizan los *Länder* sus facultades de ejecución se dan en la administración estatal de vías de titularidad federal (artículos 80 y 90 de la Constitución Federal Alemana) o en la recaudación de impuestos federales por parte de las autoridades de los *Länder* (artículos 85 y 105 de la Constitución Federal Alemana)¹⁰⁸.

5.2. Extraterritorialidad, lealtad y cooperación en el sistema federal alemán

Como hemos visto, hasta 1994, en aquellas materias sometidas al régimen de concurrencia competencial en las que la legislación de un *Land* era incapaz de abordar un determinado objeto porque se afectaban a los intereses globales del *Bund*, porque la regulación del *Land* pudiera afectar de forma negativa a los intereses de otro territorio o bien porque este objeto revistiera un carácter extraterritorial, la competencia legislativa pasaba a ser de la Federación, en virtud del criterio del interés general. Pese a que el alcance de dichos argumentos se ha restringido, al incorporar el requisito de que la intervención federal se justifique por la necesidad de mantener unas condiciones de vida iguales para todos los ciudadanos de la nación –requisito éste que se ha limitado en la última reforma a sólo unas materias determinadas– y/o para garantizar la unidad, podemos afirmar que la extraterritorialidad y el interés general constituyen dos límites concretos al ejercicio de las competencias de los *Länder*.

Precisamente, el límite de la no afectación a los intereses de otros *Länder* o al interés del conjunto del Estado Alemán, entronca con la vigencia del principio de lealtad en el sistema federal (*Bundestreue*)¹⁰⁹. El principio de la *Bundestreue* no se encuentra de forma explícita en la Constitución Alemana pero ha sido destilado de la esencia misma del sistema por parte de la jurisprudencia constitucional. Es preciso destacar también que el Tribunal Constitucional Federal ha determinado que dicho principio obliga con igual intensidad tanto a la Federación como a los

¹⁰⁷ ARROYO GIL (2009, pp. 48-49) afirma que “En realidad, esto se traduce en que *de facto*, esas competencias concurrentes del artículo 74.1 –de la Constitución Federal– no afectadas por la cláusula de la imprescindibilidad en adelante, desde la perspectiva de la Federación, tendrán un régimen jurídico prácticamente idéntico al de las competencias exclusivas de ésta, en el sentido de que la Federación podrá hacer uso de idéntica libertad”.

¹⁰⁸ KLUTH (2004, p. 235).

¹⁰⁹ Sobre el principio de la *Bundestreue* pueden consultarse: MONTORO CHINER (1987). Sobre el principio de lealtad federal en el contexto del federalismo alemán véase MÉNDEZ DE VIGO MONTOJO (1984, pp. 2151-2168); FALLER (1980, pp. 197-202); LASO PÉREZ (2000, pp. 47-108); ALBERTÍ ROVIRA (2008).

Länder. La formulación clásica del principio de lealtad federal se contiene, de forma constante, en los pronunciamientos del Alto Tribunal Alemán: “En el Estado Federal alemán, el conjunto de las relaciones constitucionales entre los miembros, están determinadas por el principio constitucional no escrito del deber recíproco del *Bund* y de los *Länder* a observar un comportamiento favorable a la Federación”¹¹⁰.

En este sentido, el Tribunal Constitucional alemán afirmó que el principio de lealtad tiene un efecto mayor cuando se trata de limitar el ejercicio de las competencias legislativas. La doctrina establecida dispone -entre otras, en la sentencia sobre “Sueldos en Renania del Norte y en Westfalia” (1954)- que “si los efectos de una ley no se limitan al territorio de un Estado, el legislador tiene que mostrar consideración por los intereses de la Federación y de los otros Estados”¹¹¹. Igualmente, la vigencia del principio de lealtad federal también propició el desarrollo del sistema federal alemán como un sistema basado en la cooperación entre el *Bund* y los *Länder* y de éstos entre sí. La cooperación se basa, por tanto, en la capacidad y el deseo de coordinación y compromiso entre las partes¹¹².

A nuestro modo de ver, la vigencia del principio de cooperación, justamente, permitiría argumentar que se hayan desarrollado -en aquellos casos en los que los intereses de otros *Länder* se vieran afectados por los efectos extraterritoriales de una determinada legislación estatal-, por un lado, mecanismos cooperativos y de colaboración entre dichas instancias territoriales para adoptar un esquema normativo consensuado y satisfactorio, y por otro que, en los casos anteriormente citados, el *Bund* haya podido asumir la competencia sobre la materia.

En cuanto al ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a los *Länder*, tanto de la legislación federal como de la legislación respectiva de cada uno de los *Länder* rige, asimismo, el principio de lealtad federal. Por tanto, los *Länder* al desarrollar sus potestades administrativas deben tomar en consideración los intereses del resto de territorios afectados y también los intereses del conjunto de la Federación. El principio de cooperación -en el sistema federal alemán- ha comportado que las directrices seguidas hasta la adopción de las decisiones ejecutivas hayan sido previamente consensuadas en las Comisiones Sectoriales, pese a que las decisiones administrativas únicamente puedan imputarse a un *Land*, lo que implica mantener intacta su capacidad ejecutiva. La ejecución de los acuerdos adoptados en cada Comisión Sectorial

¹¹⁰ MUÑOZ MACHADO (2007, pp. 218-219) afirma: “(...) el principio que comentamos limita el ejercicio de las competencias. La lealtad federal obliga a respetar en el ejercicio de las competencias los intereses de las demás partes que puedan verse afectadas. Se dice que actúa como un filtro a través del cual la federación y los Estados miembros ven limitada su discrecionalidad en el ejercicio de las competencias”.

¹¹¹ KOMMERS (1997, p. 72).

¹¹² JEFFERY (2002, p. 177). El autor sostiene que esa capacidad y deseo de los *Länder* por cooperar disminuyó en los años 1990, lo que ha llevado a la necesidad de plantear una reforma del sistema federal. Los *Länder* han empezado a primar los intereses localizados en su territorio y, por tanto, a aprobar políticas centradas en éstos, sin focalizarse en la búsqueda de un consenso o de la cooperación con otros *Länder*. Ello ha sentado las bases para el desarrollo de una cierta competencia entre los diferentes Estados.

corresponde, en su territorio, al Gobierno y a la Administración de cada *Land*. Dichas Comisiones Sectoriales integran a representantes de los *Länder* y del Gobierno Federal, así como de los entes locales, si sus competencias resultan afectadas¹¹³.

Finalmente, debemos destacar, sin embargo, que la cooperación en el sistema federal alemán no se produce únicamente a través de órganos de carácter vertical, puesto que la cooperación horizontal (en pie de igualdad, entre los *Länder*) constituye también una de las piezas clave del engranaje institucional alemán. En este sentido, es comúnmente aceptado que la cooperación horizontal entre los *Länder* opera en un nivel que podría denominarse “extraconstitucional”, en la medida en que tal cooperación no está expresamente prevista en la Constitución Alemana. Este tipo de cooperación horizontal toma la forma, generalmente, de acuerdos o convenios entre los *Länder*, aunque también forma parte de la misma la Comisión de Ministros Presidentes de los *Länder*, que se reúne cada tres meses. Estos instrumentos de cooperación horizontal suelen resolver los problemas que implican la necesidad de una regulación común respecto de fenómenos que desbordan las fronteras respectivas de los *Länder* y que únicamente pueden acometerse desde una perspectiva común¹¹⁴. Puede afirmarse que con la constitución de éstos organismos de cooperación y con la aprobación de los convenios entre los *Länder* se evita, por un lado, la injerencia de los poderes centrales en asuntos de la competencia de las entidades federadas, y por el otro, se permite que los asuntos de carácter suprarregional sean gestionados de forma mancomunada entre las entidades afectadas¹¹⁵. Precisamente, uno de los objetivos fundamentales de los convenios ratificados entre *Länder*, aunque se tienda a no destacar este aspecto, es impedir la actuación federal en asuntos de ámbito interestatal¹¹⁶.

6. Italia

6.1. Consideraciones introductorias al sistema regional italiano

La decisión de reformar el sistema constitucional italiano a principios del siglo XXI deriva de dos constataciones: por un lado, de la consabida crisis del regionalismo italiano y, por otro, de la comprobación que el sistema en vigor se mostraba incapaz de dar una respuesta adecuada a las demandas de mayor autonomía provenientes de aquellas regiones más avanzadas económicamente¹¹⁷.

¹¹³ MUÑOZ MACHADO (2007, pp. 274-275).

¹¹⁴ GUNLINKS (2003, p. 67-68).

¹¹⁵ MUÑOZ MACHADO (2007, p. 275).

¹¹⁶ VIVER PI-SUNYER (1989, p. 128).

¹¹⁷ La necesidad de reforma del sistema empezó a revelarse como imprescindible ya desde los años 80 del pasado siglo como pone de manifiesto PALERMO (2005, p. 185).

La reforma constitucional italiana se desarrolló con la convicción de que las fórmulas adoptadas, tendentes a una mayor descentralización, podrían tener alcance suficiente para desactivar las tensiones detectadas a lo largo de los años de funcionamiento del sistema regional. Estos conflictos, en caso contrario, podrían haber amenazado, incluso, la unidad de la nación¹¹⁸. Por tanto, podemos afirmar que la reforma del sistema se lleva a cabo proveyendo a dichas regiones de mayor autonomía, para que, aunque parezca paradójico, no se rompa la unidad del Estado¹¹⁹. Lo cierto es que, ya desde los años 70 del pasado siglo, se puede observar un proceso complejo, lento e inacabado, de transformación del sistema de distribución territorial del poder en Italia. Progresivamente, a lo largo de los años, las cotas competenciales de las regiones se han ido elevando, primero de aquellas regiones de régimen especial y, posteriormente, de las de régimen ordinario. Este proceso culmina, como decíamos en la reforma constitucional operada en 2001¹²⁰. De esta reforma constitucional nace un nuevo sistema de distribución competencial, cuyas líneas maestras analizaremos brevemente. En lo tocante al reparto de competencias legislativas, la Ley Constitucional núm. 3/2001 establece, en primer lugar, una enumeración taxativa de las materias de competencia estatal y, a continuación, la enumeración de las competencias de carácter concurrente (artículo 117 de la Constitución)¹²¹. El resto de materias no incluidas en dichos listados se reservan de forma residual a la competencia de las regiones de régimen ordinario¹²².

En el sistema italiano, la mayoría de las materias en el ámbito de las competencias legislativas se atribuyen de forma exclusiva bien al Estado o bien a las Regiones. Sin embargo, al analizar con detalle las materias atribuidas al Estado, se observa que dichas tienen un carácter transversal y, por tanto, en tales materias el Estado al ejercer su competencia legislativa podrá limitar o condicionar el alcance de las competencias legislativas de las regiones¹²³.

¹¹⁸ D'ATENA (2007, p. 10).

¹¹⁹ En el mismo sentido se expresa ROLLA (2005, p. 5).

¹²⁰ PALERMO (2005, p. 182).

¹²¹ El desarrollo del nuevo sistema de distribución territorial del poder en Italia no ha estado exento de una elevada conflictividad competencial respecto a la interpretación y alcance del artículo 117 de la CE. En una sentencia destacable de 2003 (Sentencia núm. 303/2003) la Corte Constitucional afirmó que los criterios materiales establecidos en el artículo en cuestión son meramente indicativos y no impiden que el Estado pueda atribuirse competencias en principio reservadas a las Regiones y viceversa. El texto de la sentencia puede consultarse en la dirección siguiente: <http://www.giurcost.org/decisioni/2003/0303s-03.html>. (última consulta, 30.3.11).

¹²² Pese a esta reforma en el sistema de distribución competencial, todavía no puede considerarse, según determinada doctrina, que Italia sea un Estado Federal. En este sentido se manifiesta ORTEGA SANTIAGO (2001, p. 317).

¹²³ MERLONI (2004, pp. 230-231). Las materias enumeradas por el autor son: la justicia administrativa, la determinación de los niveles esenciales de las prestaciones concernientes a los derechos civiles y sociales que deben ser garantizados en todo el territorio nacional, la defensa de la competencia, el derecho procesal y, finalmente, la normativa civil y penal.

En lo que respecta a las competencias ejecutivas, el sistema italiano ha incorporado con plena vigencia, desde 2001, el principio de subsidiariedad, lo que implica que de forma general dichas competencias sean atribuidas ordinariamente a los Municipios, si bien es cierto que el sistema contempla excepciones notables a este régimen¹²⁴. En concreto, si debe asegurarse una ejecución homogénea de determinadas políticas públicas, pueden ser atribuidas dichas competencias ejecutivas a entidades de carácter supramunicipal (Provincias o Ciudades Metropolitanas) así como a las Regiones o al Estado. Los principios que deben seguirse para operar la atribución de competencias a uno u otro nivel territorial son los principios de subsidiariedad, diferenciación y adecuación para, posteriormente, trasladar al legislador la tarea de realizar metódicamente el reparto competencial entre los distintos niveles institucionales¹²⁵. Ello no obstante, en la atribución de las competencias ejecutivas, el legislador no goza de una discrecionalidad absoluta -pese a que el margen de maniobra con el que cuenta es amplio- sino que existen reglas constitucionales que enmarcan el alcance de dicha discrecionalidad. Estas reglas constitucionales o límites al legislador en el momento de distribuir las competencias ejecutivas se encuentran en el artículo 114 de la Constitución Italiana -donde se atribuyen funciones propias a los Municipios, a las Provincias y a las Regiones- y en el artículo 118.1 y 2 en los que se dispone que, de ordinario, las funciones administrativas corresponden a los Municipios y que tanto éstos como las Provincias pueden recibir la transferencia de nuevas funciones ejecutivas por parte de las Regiones y del Estado¹²⁶. Así pues, como vemos, el sistema italiano prevé mecanismos de flexibilización en el ámbito de las competencias ejecutivas. Sin embargo, estos mecanismos de flexibilización al ser implementados deben compadecerse con los principios citados anteriormente (subsidiariedad, diferenciación y adecuación)¹²⁷.

Asimismo, debe destacarse que los principios mencionados son criterios de ejercicio de la potestad legislativa de los legisladores, tanto estatal como regional, en el ámbito de las materias que les reconoce el artículo 117, y no son, en cambio, una regla de atribución de dicha potestad legislativa. La doctrina italiana ha afirmado que el artículo 118, que complementa al 117, no constituye un fundamento autónomo en el que puedan basarse poderes legislativos de carácter implícito¹²⁸. Pese a ello en la Sentencia 303/2003, la Corte Constitucional -por el contrario- afirmó

¹²⁴ ARGULLOL I MURGADAS (2004, pp. 34-35) considera que en Italia, en el ámbito de las competencias ejecutivas, la Constitución establece los principios, mientras que son las leyes federales y federadas las que determinan a qué instancia se atribuyen las potestades ejecutivas. De cualquier manera, la federación está habilitada para delegar potestades administrativas en las regiones.

¹²⁵ ROLLA (2004, p. 202).

¹²⁶ ROLLA (2004, p. 203).

¹²⁷ En este sentido se pronuncia también MERLONI (2004, p. 208).

¹²⁸ FALCON (2002, p. 384). Enfatiza que: "Si tratta di una affermazione davvero basilare, nel senso che accoglierla o non accoglierla comporta l'accettazione o la sostanziale vanificazione dell'art. 117 come norma rivolta a ripartire le potestà legislative".

que el principio de subsidiariedad y los otros principios que lo acompañan se erigen como verdaderos criterios de atribución de competencias¹²⁹.

Por lo tanto, en el futuro, el elemento crucial en el sistema de reparto competencial en Italia radicará en el acuerdo entre el Estado y las regiones (una o varias, según el caso) para desarrollar sus funciones. En opinión de PALERMO, este tipo de acuerdos en los que se substancie la vigencia de los principios precitados podría incluso alterar la distribución de competencias establecida por la Constitución¹³⁰.

Finalmente, debemos destacar que la reforma del sistema constitucional italiano operada en 2001 ha traído consigo el establecimiento de un regionalismo más cooperativo, mediante la creación de instituciones de cooperación entre el Estado y las regiones. Ello no ha conllevado, empero, la conversión del Senado en una cámara de representación territorial. Igualmente debe subrayarse que las regiones ya pueden establecer acuerdos de carácter internacional (con el consentimiento del Estado), elegir su forma de gobierno y aprobar sus respectivos Estatutos.

6.2. Interés y territorialidad como límites a las leyes regionales

Como en el Estado español, también en Italia, la Constitución ha establecido límites a las competencias de las Regiones y, por ende, a la autonomía de las mismas. En relación con la potestad legislativa de las Regiones se han impuesto varios límites. En primer lugar, debemos destacar el límite territorial que tiene a su vez dos acepciones, ya que mientras que por un lado el territorio constituye el ámbito espacial que circunscribe la eficacia de las normas producidas por las Regiones, por el otro, se refiere a la particularidad de los intereses que deben ser tutelados por el ente –intereses regionales, en contraposición a los nacionales o locales- que deben ser tutelados por los correspondientes entes territoriales. El límite citado no debe ser entendido de un modo excesivamente rígido, puesto que no se puede excluir el hecho que alguna norma regional produzca efectos más allá de la circunscripción territorial de la Región que la dicta¹³¹.

Puede precisarse, sin embargo, que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha variado de forma notable su posición respecto a la flexibilización del principio de territorialidad predicado de las leyes regionales. Pueden citarse al respecto dos pronunciamientos del Alto Tribunal Italiano en los que se observa, por un lado, una concepción flexible de dicho principio, al considerar que las competencias de las regiones deben abarcar los intereses situados en su territorio o bien aquellos prevalentemente localizados en él (Sentencia de 8.4.1958), mientras que, por otro lado, el Tribunal se muestra contrario a tal flexibilización al considerar que “se encuentra para todas las materias y también para la ordenación de sus órganos y personal adscrito a los

¹²⁹ CAMERLENGO (2003).

¹³⁰ PALERMO (2005, p. 188). Una crítica respecto de este punto puede encontrarse en RUGGIERI (2003).

¹³¹ ROLLA (2007, pp. 84-85).

misimos el límite natural e insuperable en el ámbito territorial de la región” (Sentencia de 27.4.1974)¹³².

Lo cierto es que pese a la existencia de estas dos líneas jurisprudenciales, en jurisprudencia más reciente el Tribunal Constitucional Italiano se ha mostrado favorable a la concepción del límite territorial como un límite de carácter flexible. Así lo muestra el razonamiento desarrollado en la Sentencia de 21.7.1988¹³³. En la sentencia se declara constitucional una ley de la Región de la Toscana sobre contribuciones de la región al Fondo de Solidaridad nacional creado por la Región del Piamonte. La ley fue impugnada por el Presidente del Consejo de Ministros Italiano al considerar que ésta vulneraba el principio de territorialidad de las leyes regionales al entender que se ocupaba de tutelar intereses situados fuera del territorio de la Región de la Toscana. En el Fundamento de Jurídico 2.5 de la Sentencia, el Tribunal considera que no es apropiado invocar el límite territorial en relación con el tipo de supuestos regulados por la ley impugnada, y más en general, con referencia a la posición de las regiones como representantes de los intereses generales de la propia colectividad. En palabras del propio Tribunal:

“Le disposizioni costituzionali e le pronunzie di questa Corte precedentemente ricordate mostrano con tutta evidenza che, nei limiti appena detti, l'autonomia regionale può esercitarsi anche in forme che si proiettano al di là del territorio proprio di ciascun ente (...) Sicché, soprattutto in relazione alle espressioni dell'autonomia regionale collegate alla posizione della regione come ente esponenziale e rappresentativo degli interessi generali della propria comunità, si deve ammettere che il principio di territorialità, come non ha escluso anche questa stessa Corte in una lontana sentenza (n. 58 del 1958) e come riconosce parte della dottrina, possa subire relativizzazioni o anche deroghe, purchè giustificate, ovviamente, nei termini sopra detti”.

Observamos pues, que el Tribunal Constitucional Italiano configura el principio de territorialidad de las leyes regionales como un límite que debe ser interpretado de manera flexible, e incluso que puede ser derogado, en determinados casos, en tanto que considera que la autonomía de la región y, por tanto, la tutela de los intereses que le afectan pueden proyectarse más allá de las fronteras territoriales establecidas. El Tribunal, con posterioridad, se reafirma en esta concepción flexible del principio de territorialidad y, a su vez, determina que dicho límite debe ser considerado como un límite de eficacia. En la Sentencia de 22.2.1990, en su fundamento jurídico 3, el Tribunal establece que:

*“Va osservato in proposito che detto principio (el Tribunal se refiere al principio de territorialidad), oltre che come limite di efficacia, va inteso nel senso che le leggi delle regioni debbono perseguire interessi propri della comunità regionale (sentenza n. 829 del 1988) collegati al territorio della regione inteso come metro della loro dimensione”*¹³⁴.

¹³² MUÑOZ MACHADO (2007, Vol. I, p. 232).

¹³³ El texto de la Sentencia se puede consultar en la página web siguiente: <http://www.giurcost.org/decisioni/1988/0829s-88.html> (última consulta, 30.3.11).

¹³⁴ El texto de la sentencia puede consultarse en la página siguiente: <http://www.giurcost.org/decisioni/1990/0068s-90.html> (última visita, 31.3.2011).

De acuerdo con este razonamiento, el Tribunal considera que no vulnera el principio de territorialidad una ley de la Región de Abruzzo que pretendía establecer condiciones tributarias beneficiosas para aquellos emigrantes residentes en el extranjero y provenientes de la región que pretendieran retornar a la misma y establecer su residencia en ella. La ley fue declarada inconstitucional por otros motivos, pero no por vulnerar lo dispuesto en el artículo 117 de la Constitución Italiana. Analizada pues la escasa jurisprudencia constitucional que se ha dedicado al tema, podemos afirmar que el Tribunal Constitucional Italiano se inclina por considerar, con los matices mencionados, que el principio de territorialidad debe ser interpretado de manera flexible.

Más allá del principio de la territorialidad, la Constitución Italiana establece otros límites a tener en cuenta cuando se analizan las competencias de las regiones. El segundo límite a las competencias legislativas regionales debe encontrarse en el respeto a las obligaciones internacionales; por él toda norma o acto nacional debe estar en consonancia con los tratados internacionales ratificados por Italia¹³⁵.

El tercer límite se encuentra en las reformas económico-sociales. Este límite se refiere a la prohibición de que las leyes regionales puedan obstaculizar las reformas económico-sociales necesarias, puesto que la autonomía normativa no puede poner en peligro el carácter unitario del ordenamiento jurídico (artículo 5 de la Constitución italiana). La potestad legislativa de las regiones se encuentra limitada, en cuarto lugar, también por los principios generales del Derecho¹³⁶.

Finalmente, ROLLA destaca el límite del interés nacional, que puede ser considerado tanto un límite de legitimidad, como un límite de mérito. Es decir, se puede lesionar el límite del interés nacional en relación con la legitimidad de la norma cuando esta viola las exigencias unitarias del ordenamiento previstas en el artículo. Y a su vez, una ley regional violará el interés nacional en relación con el mérito cuando cuestione o discuta los valores permanentes “di cui è portatrice la collettività nazionale”¹³⁷. Por su parte, ARGULLOL, al analizar el límite del interés subraya que el límite impuesto por el criterio del interés nacional debe predicarse de los actos concretos de ejercicio de las competencias legislativas regionales y cuyo control debe ejercerse en base a dicha premisa¹³⁸. Sin embargo, tal y como hemos afirmado, en la práctica el límite del interés no ha sido interpretado por la Corte Constitucional Italiana –contra la opinión mayoritaria de la doctrina-

¹³⁵ MERLONI (2004, pp. 220 y 250).

¹³⁶ ROLLA (2007, pp. 84-85). En el mismo sentido, BAYONA (1993, p. 140).

¹³⁷ ROLLA (2007, pp. 84-85).

¹³⁸ ARGULLOL I MURGADAS (1977, p. 189).

únicamente como un límite de mérito, sino también como un límite de legitimidad controlable jurídicamente en sede constitucional¹³⁹.

En este sentido, es preciso subrayar que el límite del interés general se ha convertido en un criterio para definir el contenido y el alcance de la potestad legislativa regional, lo que ha comportado una sistemática redistribución de competencias entre el Estado y las Regiones, puesto que éstas han ido perdiendo poderes en aquellos supuestos en los que se ha apreciado la afectación de intereses de tipo nacional¹⁴⁰. Si las Regiones en ejercicio de sus competencias afectan o pueden afectar al interés general de la nación se produce una extralimitación competencial, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, que justifica la retención de dichas competencias por parte del Estado y el consiguiente desapoderamiento de las Regiones¹⁴¹. Por tanto, puede afirmarse que el sistema regional italiano sufrió un proceso progresivo de centralización competencial y una limitación notable de los poderes de las regiones, pervirtiéndose así la voluntad primigenia del texto constitucional italiano¹⁴².

7. Elementos de utilidad para el Estado Autonómico

Una vez analizados los puntos más relevantes respecto al sistema de distribución territorial del poder en los ordenamientos constitucionales estadounidense, canadiense, austriaco, alemán e italiano debemos proceder a la sistematización, en clave comparativa, de los elementos que nos permitan aportar criterios para enriquecer el análisis del sistema español de distribución competencial.

En primer lugar, y en cuanto al sistema federal norteamericano, podemos afirmar que el principio de territorialidad de los poderes de los Estados se hizo derivar en un primer momento del principio de soberanía, puesto que éstos no la habían perdido por integrarse en la Federación. Posteriormente, la limitación territorial a los poderes estatales se basó no ya en la soberanía, sino en la cláusula del debido proceso. A nuestro modo de ver, el principio de territorialidad de los poderes de los Estados federados tiene un doble alcance, en función de si nos referimos a potestades jurisdiccionales de los Estados, o bien, si nos referimos a potestades legislativas y ejecutivas. En el caso de las competencias judiciales, el principio de territorialidad ha sido flexibilizado en mayor medida por la vigencia de la teoría de los “minimum contacts”. Por el

¹³⁹ BAYONA (1993, pp. 138-139).

¹⁴⁰ Así lo recuerda MUÑOZ MACHADO (2007, Vol. I, p. 246).

¹⁴¹ ALBERTÍ ROVIRA (1983, p. 113).

¹⁴² BAYONA (1993, p. 140). En este sentido VIVER I PI-SUNYER (1989, p. 109) afirma que: “La experiencia italiana prueba con toda contundencia que la utilización de los principios y límites constitucionales como títulos del Estado y la consiguiente confusión entre la titularidad y el ejercicio de las competencias, constituye una de las vías más eficaces para reformular el sistema de distribución de competencias, y más concretamente, para vaciar las competencias autonómicas”.

contrario, en el caso de las potestades legislativas, el hecho de que un Estado tenga una determinada conexión con un fenómeno de alcance supraterritorial no justifica *per se* que éste sea competente para ejercer sus competencias sobre dicho fenómeno. Y ello, porque en el ámbito de las competencias legislativas se ha observado la vigencia, como límite coadyuvante al límite territorial (aunque sean límites autónomos), de la cláusula de comercio. Esta combinación de dichos principios ha permitido formular la prohibición de extraterritorialidad de las leyes de los Estados, en tanto que éstas afecten o puedan afectar al comercio interestatal, lo que equivaldría en el caso del Estado Autónomico a la afectación de la unidad de mercado.

A lo largo de los años de vigencia del sistema, el Tribunal Supremo de Estados Unidos ha establecido una doctrina compleja y sumamente elaborada sobre la territorialidad de las competencias de los Estados, sobre los elementos que permiten su flexibilización y sobre la consideración de que pese a que un fenómeno tenga un alcance estrictamente territorial, si estas competencias tienen efectos extraterritoriales y se afecta de algún modo al comercio interestatal dicha legislación será calificada como inconstitucional. Lo que sí ha aceptado el Tribunal Supremo norteamericano es la producción de efectos extraterritoriales por parte de una ley estatal siempre que éstos sean meramente incidentales.

Esto último también ha sido aceptado por el Tribunal Supremo canadiense. En el caso de Canadá, debemos destacar, además, la utilización de la cláusula de la “dimensión nacional” de una materia –que equivaldría a la cláusula del interés general en el Estado Autónomico– como un mecanismo de articulación competencial, o de flexibilización competencial en aquellos supuestos en los que teniendo atribuidas las competencias sobre una determinada materia las Provincias, éstas sean incapaces de ofrecer una respuesta coordinada y adecuada para regular un fenómeno u objeto de carácter supraterritorial. A diferencia del Estado Autónomico, en el que consideramos que el criterio del interés general no debe ser considerado una cláusula atributiva de competencia, en el caso canadiense sí parece revestir de esta función. Pese a ello, se prima la acción concertada de las Provincias, mediante la puesta en marcha de mecanismos de coordinación horizontal, y únicamente en aquellos supuestos en los que se verifique la imposibilidad de realizar dicha acción coordinada podrá la Federación recuperar la competencia. Es decir, en estos supuestos, la competencia de la Federación se basa en el criterio de la “dimensión nacional” y es de carácter subsidiario, en defecto de la acción concertada de las Provincias. Esta misma subsidiariedad se predica de la competencia de la Federación Austriaca en aquellos casos en que la ejecución coordinada de los *Länder* deba recaer sobre un objeto de ámbito supraterritorial y en la que se produzcan efectos de carácter extraterritorial. Sólo cuando la ejecución coordinada de los *Länder* no se haya producido, en un lapso temporal establecido, podrá la Federación ejercer competencias respecto al supuesto de hecho de ámbito supraterritorial. A nuestro modo de ver, no podría interpretarse en el mismo sentido el artículo 115 del Estatuto de Autonomía de Catalunya de 2006, en tanto que prevé la acción coordinada de las Comunidades Autónomas para ejercer competencias en supuestos de carácter supraterritorial y, sin embargo, únicamente establece que el Estado pueda ejercer en estos supuestos competencias de coordinación en caso de no existir acuerdo entre las Comunidades Autónomas, aunque, en todo caso, sin que pueda éste atribuirse competencias substanciales. Es decir, la

intervención del Estado en el caso autonómico es de carácter subsidiario, y a la vez, queda restringida al mero ejercicio de competencias de carácter coordinador¹⁴³.

En cuanto a la aceptación de la extraterritorialidad de las leyes provinciales canadiense el Tribunal Supremo, como el Tribunal Constitucional Español, ha mantenido dos líneas jurisprudenciales. La primera acepta la producción de efectos meramente extraterritoriales por parte de las leyes provinciales, mientras que la segunda niega la legitimidad constitucional de los mismos. Lo difícil es -en el sistema canadiense, como en el Estadounidense o el español- dilucidar cuándo los efectos extraterritoriales son meramente incidentales y cuando la voluntad del legislador es regular directamente supuestos u objetos de ámbito supraterritorial. Como hemos visto, en el caso de Canadá, la doctrina ha criticado aquella jurisprudencia que incluso ha negado la producción de meros efectos de hecho extraterritoriales por parte de las leyes provinciales y ha matizado que lo que realmente debe considerarse contrario a la Constitución Canadiense es la regulación por parte de una ley provincial de fenómenos totalmente localizados fuera del territorio autónomo. Al igual que sucede en el sistema norteamericano, las leyes de las entidades federadas no pueden regular objetos situados enteramente fuera de sus respectivos territorios. Lo mismo puede predicarse de las leyes de las regiones italianas o de las leyes autonómicas españolas que siempre deberán regular fenómenos territoriales o territorializables (por ejemplo mediante la verificación de conexiones suficientes con el territorio de la Comunidad Autónoma establecidas a través de puntos de conexión) o bien tutelar intereses coincidentes con el ámbito de su territorio.

Respecto del modelo alemán de distribución territorial del poder, podemos afirmar que la vigencia del principio de la *Bundestreue* ha facilitado la adopción de mecanismos de carácter cooperativo y de colaboración horizontal para establecer un esquema normativo consensuado -en aquellos casos en los que los intereses de otros *Länder* se vieran afectados por los efectos extraterritoriales de una determinada legislación estatal. También cuando ha sido necesario y de acuerdo con las reglas ya explicadas, el *Bund* ha podido asumir la competencia sobre determinadas materias cuyo alcance afecta a varios *Länder* o al interés de la Federación. La adopción de esquemas normativos comunes y consensuados entre varias instancias federadas para desarrollar normas básicas estatales no ha sido una práctica común, en el caso del Estado Autonómico; es decir, las Comunidades Autónomas no cooperan de manera formal para ponerse de acuerdo en cómo van a desarrollar la legislación básica del Estado, mientras que, por ejemplo, en Estados Unidos los Estados cooperan mediante la adopción de *interstate compacts* (convenios de colaboración) u otro tipo de acuerdos para gestionar fenómenos de alcance supraterritorial. Estos mismos acuerdos cooperativos se producen en Alemania en Austria, ya sea en el ámbito de la legislación de desarrollo uniforme (Alemania), ya sea en el ámbito de la ejecución concertada (Austria). En Estados Unidos, mediante esta acción cooperativa horizontal se ha evitado, en

¹⁴³ ALBERTÍ ROVIRA (2005, p. 6) subraya que “De hecho, los mecanismos de cooperación horizontal (entre las propias entidades territoriales de gobierno) se han desarrollado en los sistemas comparados precisamente para poder hacer frente a los problemas que excedían de su ámbito territorial o de su capacidad de actuación, sin que ello supusiera necesariamente una centralización automática, en forma de trasvase de la capacidad de decisión e intervención a la instancia central de gobierno”.

algunos casos, la actuación federal mediante el uso de la técnica legislativa de la *preemption*. La *preemption* se ha dado en los casos en los que el Congreso ha detectado la presencia de un interés nacional que le habilita promulgar legislación uniforme en materias de competencia exclusiva de los Estados, y que éstos deben asumir. La legislación aprobada por el Congreso puede comportar, incluso, la creación de agencias federales de carácter administrativo para ejecutar de manera uniforme la legislación federal¹⁴⁴.

En el caso italiano debemos destacar, en primer lugar, el carácter flexible que el Tribunal Constitucional ha proporcionado al principio de territorialidad de las competencias regionales, pese a la vacilante jurisprudencia en determinados supuestos. En segundo lugar, debemos enfatizar el uso intensivo del criterio del interés general como fundamento de competencias estatales, en materias atribuidas a la competencia regional, que ha redundado en una progresiva centralización del sistema.

Asimismo, debemos constatar la existencia, en todos los sistemas estudiados, de principios de carácter general que limitan las competencias de las entidades autónomas. Los principios derivados de la consideración del territorio como unidad político-económica propios del Estado Autonómico, rigen también con distintas formulaciones y con aplicaciones diversas en los sistemas analizados. Como en España, en Italia también se discute sobre si dichos principios son títulos habilitantes para el ejercicio de competencias por parte de los órganos centrales del Estado o si únicamente deben aplicarse como limitaciones o modulaciones de las competencias de todos los entes territoriales.

También es preciso constatar la existencia de dos líneas jurisprudenciales diferentes, en función de si acogen una concepción estricta o una concepción flexible de la territorialidad de los poderes de las entidades subestatales o federadas; es decir, en varios de los países estudiados (EEUU, Canadá, Italia y España) los Tribunales Constitucionales -o los Tribunales Supremos- han variado a lo largo del tiempo sus consideraciones sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad, tanto de los efectos derivados del ejercicio de las competencias de las entidades federadas, como del ejercicio de las competencias de éstas entidades sobre objetos de carácter supraterritorial. En la actualidad, parece acogerse el criterio flexible y se permite, con matices, que las entidades subestatales o federadas puedan ejercer competencias respecto de objetos, relaciones o fenómenos vinculados con más de un territorio autónomo. Igualmente, los efectos extraterritoriales derivados del ejercicio de las competencias de dichos entes también parecen acogerse cada vez con más normalidad. Lo que queremos explicitar con esta consideración es que las decisiones de los Tribunales sobre el alcance territorial de las competencias de las regiones autónomas son contingentes, o si se prefiere, variables y en constante evolución, en parte, debido a la complejidad de los supuestos enjuiciados, complejidad que tiende a aumentar en el mundo globalizado en el que vivimos por el impacto, por ejemplo, de fenómenos como la utilización masiva de las tecnologías de la información y la comunicación para el desarrollo de múltiples actividades. En nuestra opinión, parece que los períodos históricos concretos y la situación

¹⁴⁴ Tuvimos la oportunidad de profundizar sobre estos temas en VELASCO RICO (2007).

socioeconómica de cada Estado constituyen elementos clave para entender el grado de extraterritorialidad que se considera constitucional, es decir, que se tolera en cada momento, por parte del máximo órgano de control de constitucionalidad. Igualmente, la extensión con la que se configuren los principios derivados de la consideración del territorio estatal como unidad social, política y económica determinarán el campo de acción que se pueda reconocer a los puntos de conexión como elementos capaces de flexibilizar el criterio estricto de la territorialidad, y por tanto, qué grado de extraterritorialidad permite o tolera el sistema de distribución territorial del poder¹⁴⁵. En nuestra opinión, es necesario contextualizar la jurisprudencia constitucional en períodos históricos concretos. Los criterios contextuales citados constituyen elementos fundamentales para entender el grado de extraterritorialidad que se considera constitucional.

También hemos constatado que la discusión sobre la aceptación o el rechazo de los efectos extraterritoriales de las normas y actos derivados del ejercicio de las competencias de los entes subestatales o federados se produce, en mayor o menor medida, en todos los Estados compuestos estudiados. En el Estado Autónomico el principio de territorialidad constituye una primera limitación del alcance de las competencias autonómicas. Además, en muchas materias, la dimensión territorial se proyecta sobre el círculo de intereses que pueden ser tutelados y administrados por las Comunidades Autónomas en ejercicio de las competencias que hayan asumido. A su vez, los límites derivados de la consideración del territorio como una unidad político-económica, en concreto los principios de unidad de mercado, de solidaridad interterritorial, de libertad de circulación y de igualdad de las condiciones básicas en el disfrute de derechos y en el cumplimiento de deberes, constituyen una segunda delimitación de las competencias autonómicas que se superponen al criterio de la territorialidad de las competencias autonómicas. Esta superposición puede llegar a implicar que, incluso en aquellos casos en los que un determinado fenómeno se circunscriba a un ámbito territorial limitado a la demarcación de una única Comunidad Autónoma y ésta tenga atribuidas competencias sobre la materia, pueden recaer en el Estado dichas competencias, en última instancia, si se verifica la vulneración o potencial vulneración de alguno de los principios mencionados. Semejante alteración de la distribución competencial se produce en varios de los ordenamientos estudiados como el alemán, el canadiense, el italiano y el norteamericano.

Igualmente, en el sistema autonómico español existe una íntima relación entre el principio de territorialidad y el resto de límites al ejercicio de las competencias autonómicas citados, de tal manera que, en numerosas ocasiones, se ha prohibido la eficacia extraterritorial de los actos o normas autonómicas, fundamentándose esta prohibición en la conculcación potencial o efectiva de dichos límites. Ciertamente, dichos límites (unidad, solidaridad, libertad de circulación e igualdad de las posiciones jurídicas básicas de los ciudadanos) han servido como argumentos complementarios a la limitación de las competencias autonómicas sobre la base del territorio. Por todo ello, y a nuestro modo de ver, la interpretación que se realice de tales principios debe ser lo

¹⁴⁵ HÄBERLE (2007, pp. 171-188) advierte que la perspectiva comparativista ha de tomar en consideración el tiempo, el espacio y el entorno cultural en el que se desarrollan los sistemas federales para que éstos puedan ser efectivamente entendidos y contrastados.

más restrictiva posible, puesto que una interpretación amplia de los mismos se traducirá en una importante reducción de las competencias autonómicas, como ha sucedido en Italia, de acuerdo con la doctrina citada.

De la combinación de las doctrinas jurisprudenciales estudiadas pueden extraerse determinados criterios que permitan enjuiciar de forma sistemática la licitud constitucional de los efectos extraterritoriales derivados del ejercicio de las competencias autonómicas. Dichos efectos son considerados, en numerosas ocasiones, inconstitucionales por nuestro Alto Tribunal. En este ámbito, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional vacila entre la admisión de dichos efectos y su rechazo¹⁴⁶. Es decir, como se ha dicho más arriba, fluctúa entre dos líneas jurisprudenciales: la primera aboga por una interpretación flexible del principio de territorialidad de las competencias autonómicas, mientras que la segunda tiende a considerar este límite de forma estricta. Estas dos líneas conviven en la actualidad, aunque parece imponerse la primera, sin que exista forma de saber qué interpretación realizará el Tribunal Constitucional en futuros casos. En esta tesitura, no puede más que destacarse que el Tribunal se ha reservado un amplio margen de decisión de cara a los próximos litigios que deba substanciar.

En un primer momento, el Tribunal Constitucional apuesta por acoger abiertamente la eficacia extraterritorial de las decisiones y normas autonómicas (tendencia jurisprudencial flexible). Esto se demuestra en la argumentación de la STC 37/1981, de 16.11.1981 (MP: Francisco Rubio Llorente), en materia de transportes terrestres, basada en la consideración del principio de unidad que informa el ordenamiento jurídico español y en la imposibilidad de fraccionarlo en “compartimentos estancos”. Otras Sentencias que pueden incardinarse en esta línea jurisprudencial son, en primer lugar, la STC 91/1985, de 23.7.1985 (MP: Jerónimo Arozamena Sierra) por la que se avala la constitucionalidad de los efectos extraterritoriales producidos por una autorización en materia sanitaria de la Comunidad Autónoma de Catalunya y, en segundo lugar, la STC 223/2000, de 21.9.2000 (MP: Vicente Conde Martín de Hijas)¹⁴⁷ en la que sostiene la prohibición de la gestión centralizada, por parte del Estado, de diversos fenómenos o materias amparándose únicamente en la supraterritorialidad de los objetos sobre los que deben ejercerse potestades públicas, puesto que en estos supuestos, cuando sea posible, debe producirse un fraccionamiento del objeto de carácter supraterritorial para permitir el ejercicio simultáneo de competencias por parte de las Comunidades afectadas.

Sin embargo, estos pronunciamientos conviven con la denominada línea jurisprudencial estricta respecto a la interpretación del principio de territorialidad de las competencias autonómicas, lo que ha conllevado, en numerosas ocasiones, una restricción de las competencias autonómicas. En esta línea jurisprudencial cabe encuadrar, a título de ejemplo, la STC 48/1982, de 12.7.1982 (MP: Rafael Gómez-Ferrer Morant), en materia de convenios colectivos, y la STC 154/1985, de 28.10.1985 (MP: Ángel Latorre Segura), en materia de educación secundaria a distancia.

¹⁴⁶ Este punto lo hemos tratado ampliamente en nuestros trabajos VELASCO RICO (2009) y VELASCO RICO (2011).

¹⁴⁷ Véanse también las STC 175/1999, de 30.9.1999 (MP: Vicente Conde Martín de Hijas), STC 194/2004, de 10.11.2004 (MP: Eugeni Gay Montalvo), y STC 33/2005, de 17.2.2005 (MP: Elisa Pérez Vera).

Asimismo, la STC 1/1982, de 28.1.1982 (MP: Francisco Tomás y Valiente), cajas de ahorro, también puede incardinarse en esta tendencia. A su vez, el entendimiento estricto del principio de territorialidad de las competencias autonómicas ha calado igualmente en la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Un ejemplo de ello es la STS, 3ª, 17.3.2009 (MP: Óscar González González), que sustancia el recurso de casación 4270/2006 relativo a la delimitación del ámbito competencial del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de actividades de radiodifusión televisiva. Esta línea jurisprudencial niega la legitimidad constitucional de los meros efectos incidentales de carácter extraterritorial producidos por las normas o actos autonómicos. En otros supuestos, ante fenómenos de ámbito supraterritorial habilita al Estado para que ejerza sus competencias, incluso en materias en las que está estatutariamente desapoderado para ello, impidiendo correlativamente que la acción concertada (cooperativa en el plano horizontal) de las Comunidades afectadas pueda ocuparse de dicho fenómeno.

Ante este escenario, consideramos que es útil extraer de las experiencias que hemos analizado una serie de criterios que ayuden a dilucidar la compatibilidad de los efectos extraterritoriales de las competencias autonómicas con el sistema de distribución territorial del poder establecido en la Constitución Española de 1978. En este sentido y en primer lugar, debería verificarse si la Comunidad Autónoma es competente, de acuerdo con las normas que establecen la distribución competencial en cada materia, para ejercer sus potestades en el supuesto concreto en el que, con posterioridad a ese ejercicio, se producen efectos extraterritoriales.

En segundo lugar, debería atenderse a la finalidad que persigue la norma o acto autonómico que produce efectos más allá del territorio de la Comunidad que los dicta. Es decir, deberá verificarse si pretende incidir en comportamientos, relaciones o fenómenos conectados o con afectación sustancial a su territorio; o por el contrario, deberá dilucidarse si la norma pretende regular objetos que rebasan de su ámbito territorial y no producen una afectación destacable sobre el mismo o bien no están, en absoluto, conectados con él.

En tercer lugar, los fines perseguidos por la Comunidad Autónoma deben ponderarse mediante su contraste con los principios que pueden verse afectados (unidad de mercado, libre circulación, solidaridad, igualdad de las posiciones jurídicas) al acogerse la eficacia extraterritorial de la norma o acto; es decir, debería atenderse a que la aplicación de la norma o acto no cree, en la práctica, situaciones de rompimiento de la unidad del mercado o genere efectos discriminatorios entre ciudadanos ubicados en distintas partes del territorio del Estado, o bien situaciones que puedan considerarse trabas injustificadas al comercio interregional.

En cuarto lugar, los efectos extraterritoriales de la norma, por lo general, deberían ser incidentales, es decir, la voluntad primaria de la Comunidad Autónoma al promulgar una norma o al dictar un acto no debería ser la aplicación directa de éstos más allá de su territorio, con afán de regular fenómenos u objetos no conectados de ningún modo con su territorio; es decir, el propósito de las normas autonómicas debería ser la regulación de situaciones producidas en el interior de su territorio o conectadas suficientemente con él, pero no el de afectar o regular

directa y completamente relaciones jurídicas, objetos o fenómenos producidos íntegramente en otros territorios autonómicos.

En quinto lugar, y como excepción a lo apuntado en el criterio anterior, debería considerarse válida la extraterritorialidad de las normas y actuaciones autonómicas cuando éstas se pretendan aplicables más allá del territorio de la Comunidad Autónoma, en aquellos supuestos en los que lo que se busque es paliar o mitigar los efectos perjudiciales en su territorio de una conducta producida o desarrollada en el exterior del mismo. Ello, sin perjuicio, obviamente, de los mecanismos de cooperación horizontal que puedan arbitrarse entre las Comunidades afectadas por dichos fenómenos, objetos o comportamientos.

Finalmente, en relación con el punto anterior, debe tomarse en consideración, para validar la aplicación extraterritorial de las normas autonómicas que persigan mitigar los efectos dañinos producidos en su territorio por los actores regulados y que se ubican fuera del territorio de la misma, que ésta regulación no provoque, como consecuencia directa, que otras Comunidades Autónomas aprueben normas del mismo tenor –como represalia o como manifestación de un conflicto- generándose un efecto perverso que haga peligrar de forma efectiva la unidad del mercado, el mantenimiento de la solidaridad interregional o que atente contra la igualdad de las posiciones jurídicas básicas de los ciudadanos.

8. *Tabla de sentencias***Sentencias del Tribunal Constitucional**

<i>Fecha</i>	<i>Magistrado Ponente</i>	<i>Partes</i>
16.11.1981	Francisco Rubio Llorente	<i>Gobierno del Estado v. Gobierno Vasco</i>
28.1.1982	Francisco Tomás y Valiente	<i>Gobierno del País Vasco v. Gobierno del Estado</i>
23.7.1985	Jerónimo Arozamena Sierra	<i>Gobierno de la Generalitat de Cataluña v. Gobierno del Estado</i>
12.11.1985	Ángel Latorre Segura	<i>Gobierno del Estado v. Gobierno de Galicia</i>
30.9.1999	Vicente Conde de Martín Hijas	<i>Gobierno del País Vasco v. Gobierno del Estado</i>
21.9.2000	Vicente Conde de Martín Hijas	<i>Gobierno de la Generalitat de Cataluña v. Gobierno del Estado</i>
17.2.2005	Elisa Pérez Vera	<i>Gobierno de la Generalitat de Cataluña v. Gobierno del Estado</i>

Sentencias del Tribunal Supremo

<i>Sala y fecha</i>	<i>Magistrado Ponente</i>	<i>Partes</i>
3ª, 17.3.2009	Óscar González González	<i>Administración General del Estado v. Generalitat de Cataluña</i>

Sentencias del Tribunal Supremo de Estados Unidos

<i>Ref.</i>	<i>Magistrado Ponente</i>	<i>Caso</i>
36 U.S. 11 Pet. 102 (1837)	P. P. Barbour	<i>New York v. Miln</i>
46 U.S. 504 (1847)	R. B. Taney	<i>Thurlow v. Massachussets</i>
48 U.S. 283 (1849)	R. B. Taney	<i>George Smith v. William Turner, Health commissioner of the Port of New York; James Norris v. The City of Boston</i>
53 U.S. 299 (1852)	B. R. Curtis	<i>Cooley v. Board of Wardens of the Port of Philadelphia</i>
95 U.S. 714 (1878)	S. J. Field	<i>Sylvester Pennoyer v. Marcus Neff</i>
114 U. S. 196 (1885)	S. J. Field	<i>Gloucester Ferry Company v. Pennsylvania</i>

120 U.S. 489 (1887)	J. P. Bradley	<i>Robbins v. Taxing District of Shelby Company Tennessee</i>
201 U.S. 562 (1906)	J. White	<i>John W. Haddock v. Harriet Haddock</i>
247 U.S. 251 (1918)	W.R. Day	<i>Hammer, United States Attorney for the Western District of North Carolina v. Dagenhart, et al.</i>
312 U.S. 100 (1941)	H. F. Stone	<i>United States v. Darby Lumber Company</i>
314 U.S. 160 (1941)	J. Byrnes	<i>Edwards v. People of State of California</i>
314 US 201 (1941)	H.F. Stone	<i>Pink v. AAA Highway Express</i>
318 U.S. 313 (1943)	H. Black	<i>Hoopston Canning Company v. Cullen</i>
326 U.S. 310 (1945)	H. F. Stone	<i>International Shoe Company v. State of Washington, Office of Unemployment Compensation & Placement, et al.</i>
339 U.S. 643 (1950)	H. Black	<i>Travelers Health Association v. Commonwealth of Virginia State Corporation Commission</i>
359 U.S. 520 (1959)	Por la mayoría: E. Douglas	<i>Bibb, Director, Department of Public Safety of Illinois v. Navajo Freight Lines, Inc., et al.</i>
397 U.S. 137 (1970)	P. Steward	<i>Pike v. Bruce Church, Inc.</i>
491 U.S. 324 (1989)	H. A. Blackmun	<i>Healy v. Beer Institute Wine and Spirits Wholesalers of Connecticut Inc</i>
504 U.S. 298 (1992)	J. P. Stevens	<i>Quill Corporation, Petitioner v. North Dakota by and through its Tax Commissioner, Heidi Heitkamp</i>

Sentencias de Canadá

<i>Tribunal</i>	<i>Ref.</i>	<i>Magistrado Ponente</i>	<i>Partes</i>
Judicial Committee of the Privy Council	3 D.L.R. 365 (1937)	---	<i>Credit-Foncier Franco-Canadien v. Ross</i>
Judicial Committee of the Privy Council	O.R. 796 (1937)	---	<i>Beauharnois Light, Heat and Power Co. v. Hydro-Electric Power Commission of Ontario</i>
Judicial Committee of the Privy Council	3 All ER 98 (1939)	---	<i>Ladore v. Bennett</i>
Tribunal Supremo de Canadá	1 S.C.R. 494 (1975)	J. Pigeon	<i>Burns Foods Ltd. et al. v. Attorney General for Manitoba et al.</i>
Tribunal Supremo de Canadá	1 S.C.R. 477 (1976)	C.J. Laskin	<i>Interprovincial Cooperatives v. The Queen (Interprovincial Co-operatives Ltd. et al. v. R.)</i>
Tribunal Supremo de Canadá	2 S.C.R. 529 (1979)	C. J. Laskin	<i>The Queen v. Thomas Equipment, LTD</i>
Tribunal Supremo de Canadá	1 S.C.R. 401 (1988)	C. J. Dickson	<i>R. v. Crown Zellerbach Canada Ltd.</i>

Sentencias del Tribunal Constitucional Italiano

<i>Fecha</i>	<i>Magistrado Ponente</i>	<i>Partes</i>
8.4.1958	G. Azzariti	<i>Estado Italiano v. Administración de la Región de Sicilia</i>
21.7.1988	F. Saja	<i>Consejo de Ministros v. Gobierno de la Región del Piamonte</i>
22.2.1990	F. Saja	<i>Consejo de Ministros v. Gobierno de la Región del Abruzzo</i>

9. Bibliografia

Heinz AEMISEGGER (2003), "La résolution des conflits entre l'Etat central et les entités dotées du pouvoir législatif par la Cour constitutionnelle. Rapport du Tribunal fédéral suisse", disponible en: <http://www.venice.coe.int> (última consulta, 3.2.2011).

Robert AGRANOFF (2004), "Estados Unidos", en Enric ARGULLOL I MURGADAS (Dir.), *Federalismo y autonomía*, Ariel, Barcelona, pp. 58-452.

Enoch ALBERTÍ ROVIRA (2008), *Las Relaciones cooperativas en el orden federal alemán*, Tesis doctoral, Universitat de Barcelona, Barcelona.

-- (1986), *Federalismo y cooperación en la República Federal de Alemania*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.

-- (1983), "El interés general y las Comunidades Autónomas en la Constitución de 1978", *Revista de Derecho Político*, núm. 18-19, pp. 111-122.

Giuliano AMATO (1964), *Il sindacato de costituzionalità sulle competenze legislative dello Stato e della Regione (Alla luce dell'esperienza statunitense)*, Guiffre Editore, Milano.

George ANDERSON (2008), *Federalisme. Una introducció*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona.

Enric ARGULLOL I MURGADAS (2004), "Introducción", en ARGULLOL I MURGADAS (Dir.), *Federalismo y Autonomía*, Ariel, Barcelona, pp. 19-53.

-- (1979), *La vía italiana a la autonomía regional*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.

Antonio ARROYO GIL (2009), *La reforma constitucional del federalismo alemán. Estudio crítico de la 52ª Ley de modificación de la Ley Fundamental de Bonn, de 28 de agosto de 2006*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona.

Jerome A. BARRON y C. Thomas DINES (2003), *Constitutional Law*, Thomson-West, USA.

Antoni BAYONA ROCAMORA (1993), *El dret a legislar en l'Estat Autòmic*, Escola d'Administració Pública, Barcelona.

James BRYCE (1888), *The American Commonwealth*, disponible en: <http://oll.libertyfund.org> (última consulta, 30.3.2011).

Miguel Ángel CABELLOS ESPIÉRREZ (2006), "Nota introductòria al projecte de llei de reforma de la Constitució Alemana", *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 2, pp. 265-274.

Quirino CAMERLENGO (2003), *"Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale"*, disponible en: <http://www.giurcost.org> (última consulta, 30.3.11).

Rosa COMELLA DORDA (2006), "El federalismo americano... y la Unión Europea", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 28, pp. 425-452.

Timothy J. CONLAN y Robert, L. DUDLEY (2005), "Janus Faced Federalism: State Sovereignty and Federal Preemption in the Rehnquist Court", *PSOnline*, disponible en: <http://www.apsanet.org>, pp. 363-366.

Timothy J. CONLAN y François VERGNIOLLE DE CHANTAL (2001), "The Renquist Court and Contemporary American Federalism", *Political Science Quarterly*, Vol. 116, núm. 2, pp. 253-275.

Frederick COOKE (1987), *The Commerce clause of the federal constitution*, Fred B. Rothman, Littleton.

Steve COUGHLAN *et al.* (2006), "Global Reach, Local Grasp: Constructing extraterritorial jurisdiction in the age of Globalization", disponible en: <http://www.library.dal.ca> (última consulta, 30.3.11).

Edwin S. CORWIN (1934), *The Twilight of the Supreme Court. A History of our Constitutional Theory*, Yale University Press, New Haven.

Giorgio CUGURRA (2003), "Competenze amministrative e limiti territoriali", *Diritto Amministrativo*, núm. 1, pp. 237-258.

Mary J. DAVIS (2002), "Unmasking the Presumption in Favor of Preemption", *South Carolina Law Review*, Vol. 53, pp. 967-1030.

Antonio D'ATENA (2007), "La reforma constitucional del regionalismo italiano", *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, núm. 4, pp. 9-34.

Francis DELPÉRÉE (2000), *Droit Constitutionnel de la Belgique*, Bruylant-LGDJ, Bruxelles-Paris.

Daniel J. ELAZAR (1962), *The American Partnership*, The University of Chicago Press, Chicago.

Cristian ERCOLANO (2003), "L'autonomia sancita dall'articolo 5 della Costituzione: principio di autogoverno sociale", disponible en: <http://www.ambientediritto.it> (última consulta, 30.3.11).

Jan ERK (2007), *Explaining Federalism: state, society and congruence in Austria, Belgium, Canada, Germany and Switzerland*, Routledge, London.

Giandomenico FALCON (2002), "Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 118 e 117 della Costituzione", *Le Regioni*, núm. 2-3, pp. 383-399.

Hans Joachim FALLER (1980), "El principio de la lealtad federal en el orden federativo de la República Federal de Alemania", *Revista de estudios políticos*, núm. 16, pp. 197-202.

Francisco FERNÁNDEZ SEGADO (2003), "El federalismo en América Latina", *Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica*, núm. 41, pp. 1-162.

Richard Thompson FORD (1998-1999), "Law's Territory (A History of Jurisdiction)", *Michigan Law Review*, núm. 97, pp. 843-930.

Anna GAMPER (2006), "Austria", en Katy LE ROY y Cheril SAUNDERS (Eds.), *Legislative, executive, and judicial governance in federal countries*, McGill-Queen's University Press, Ontario, pp. 71-100.

Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA (1989), "La Constitución y las Autonomías territoriales", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 25, pp. 17-34.

Jack L. GOLDSMITH y Alan O. SYKES (2001), "The Internet and the Dormant Commerce Clause", *Yale Law Journal*, Vol. 110, pp. 785-827, disponible en: <http://papers.ssrn.com> (última consulta, 3.2.2011).

Francisco GONZÁLEZ NAVARRO, "Los hechos jurídicos (II): El espacio, la naturaleza y la vida", disponible en Iustel, Base de datos de Conocimientos Jurídicos (última consulta, 30.03.2011).

Michael H. GOTTESMAN (1991), "Draining the Dismal Swamp: The Case for Federal Choice of Law Statutes", *Georgetown Law Journal*, núm. 80, pp. 1-52.

ARTHUR B. GUNLINKS (2003), *The Länder and German federalism*, Manchester University Press, Manchester.

Peter HÄBERLE (2007), "Comparación constitucional y cultural de los modelos federales", *ReDCE*, núm. 8, pp. 171-188.

Peter HOOG (1992), *Constitutional Law of Canada*, Vol. I, Carswell-Thompson Professional Publishing, Ontario.

John HOPKINS (2002), *Devolution in context: regional, federal & devolved government in the member states of the European Union*, Routledge, London.

Thomas O. HUEGLIN (2006), "Canada", en Katty LE ROY, K. y Cheril SAUNDERS (Eds.), *Legislative, executive, and judicial governance in federal countries*, McGill-Queen's Press, Ontario, pp. 101-134.

Charlie JEFFERY (2002), "German federalism. From cooperation to competition", en Maiken UMBACH (Ed.), *German federalism: past, present, future*, Palgrave Macmillan, London, pp. 172-188.

Winfreid KLUTH (2004), "Alemania", en Enric ARGULLOL I MURGADAS (Dir.), *Federalismo y Autonomía*, Ariel, Barcelona, pp. 58-452.

Donald P. KOMMERS (1997), *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, Duke University Press, Durham.

José Javier LASO PÉREZ (2000), "La lealtad federal en el sistema constitucional alemán", *Cuadernos de derecho público*, núm. 9, pp. 47-108.

Katty LE ROY y Cheril SAUNDERS (2006) (Eds.), *Legislative, executive, and judicial governance in federal countries*, McGill-Queen's Press, Ontario.

Lawrence LESSIG (2009), *El código 2.0*, El traficante de sueños, Madrid.

Ernest G. LORENZEN (1934), "Story's Commentaries on the Conflict of Laws: One Hundred Years after", *Harvard Law Review*, Vol. 48, núm. 1, pp. 15-38.

Gregory S. MAHLER (1987), *New dimensions of Canadian federalism: Canada in a comparative perspective*, Dickinson University Press, Fairleigh.

María Ángeles MARTÍN VIDA (2006), "La reforma del federalismo alemán. Cambios en el reparto material de competencias entre la Federación y los Länder", *Revista de Derecho onstitucional europeo*, núm. 6, pp. 161-194.

Íñigo MENDEZ DE VIGO MONTOJO (1984), "El principio de lealtad federal en el derecho constitucional alemán y en la jurisprudencia del tribunal de Karlsruhe", *Organización Territorial del Estado (CCAA)*, Vol. III, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, pp. 2151-2168.

Francesco MERLONI (2004), "Italia", en Enric ARGULLOL I MURGADAS (Dir.), *Federalismo y Autonomía*, Barcelona, Ariel, pp. 58-452.

Esther MITJANS Y Josep Maria CASTELLÀ ANDREU (Coords.) (2001), *Canadá: Introducción al sistema político y jurídico*, Universitat Barcelona, Barcelona.

Francesco MODUGNO (2002), *Diritto pubblico generale*, Laterza, Roma-Bari.

María Jesús MONTORO CHINER (1987), *Convenios entre Federación y estados miembros en la República federal alemana*, Tecnos, Madrid.

Santiago MUÑOZ MACHADO (2009), *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, Iustel, Madrid.

-- (2007), *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, 2ª ed., Iustel, Madrid.

-- (2005), "El territorio como ámbito de ejercicio de las competencias", en Vv.AA., *Territorio y Autonomía. El alcance territorial de las competencias autonómicas*, Instituto de Estudios Autonómicos, Barcelona, pp. 11-22.

-- (1982), *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, 1ª ed., Civitas, Madrid.

Stefan OETER (2006), "Federal Republic of Germany", en Katty LE ROY y CHERIL SAUNDERS (Eds.), *Legislative, executive, and judicial governance in federal countries*, McGill-Queen's University Press, Ontario, pp. 135-164.

Carlos ORTEGA SANTIAGO (2001), "Crónica constitucional italiana: la reforma del Estado Regional y las elecciones legislativas de 2001", *Teoría y Práctica Constitucional*, núm. 7, pp. 315-322.

Sergio ORTINO *et al.* (2005), *The Changing Faces of Federalism*, Manchester University Press, Manchester.

Livio PALADIN (1991), *Diritto Costituzionale*, Cedam, Padua.

Francesco PARLEMO (2005), "Italy's long devolutionary path towards federalism", en ORTINO *et al.*, *The Changing Faces of Federalism*, Manchester University Press, Manchester, pp. 182-201.

Austen L. PARRISH (2006), "Sovereignty not Due Process", *Wake Forest Law Review*, Vol. 41, núm. 1, pp. 1-59.

Peter PERNTHALER *et al.* (2006), "Austria", en Joaquín TORNOS MAS (Dir.), *Informe de Comunidades Autónomas de 2006*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, disponible en: <http://www.idpbarcelona.net> (última consulta, 30.3.11), pp. 931-948.

-- (2005), "Austria", en Joaquín TORNOS MAS (Dir.), *Informe sobre Comunidades Autónomas 2005*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, disponible en: <http://www.idpbarcelona.net> (última consulta, 31.3.11), pp. 870-887.

-- (2004), "Austria", en Joaquín TORNOS MAS (Dir.), *Informe sobre Comunidades Autónomas 2005*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, disponible en: <http://www.idpbarcelona.net> (última consulta, 31.3.11), pp. 1-23.

Peter PERNTHALER (2001), "Austrian Federalism", en Jürgen ROSE J y Johannes Ch. TRAUT (Eds.), *Federalism and decentralization: perspectives for the transformation process in Eastern and Central Europe*, LIT Verlag Berlin-Hamburg-Münster, European Center for Security Studies, pp. 125-140.

PERRY (2005), "Federalism and Regionalism: Hot? Yes! Enthusiastic? I'm not so Sure", en Diego VALADÉS y José María SERNA DE LA GARZA (Coords.), *Federalismo y Regionalismo*, UNAM, México, pp. 397-417.

J. Christian PIELOW (2002), "Alemania", en Joaquín TORNOS (Dir.), *Informe Comunidades Autónomas 2002*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, disponible en: <http://www.idpbarcelona.net> (última consulta, 31.3.2011), pp. 663-684.

Isabel REDONDO DE PAZ (1996), *Análisis histórico-político del federalismo canadiense*, Universidad Complutense, Madrid, disponible en: <http://www.ucm.es> (última consulta, 31.3. 2011).

Alan REED (2001), "The Anglo-American Revolution in Tort Choice of Law Principles: Paradigm Shift or Pandora's Box?", *Arizona Journal of International and Comparative Law*, núm. 18, pp. 867-940.

Max RHEINSTEIN (1955), "The Constitutional Bases of Jurisdiction", *The University of Chicago Law Review*, Vol. XXII, núm. 4, pp. 775-824.

Gerhard ROBBERS (2004), "El federalismo en Alemania 2004", en TORNOS MAS (Dir.), *Informe Comunidades Autónomas 2004*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, disponible en: <http://www.idpbarcelona.net> (última consulta, 30.3.11).

Giancarlo ROLLA (2007), *Il sistema Costituzionale Italiano. L'organizzazione territoriale della Repubblica. L'ordinamento regionale e locale*, Vol. II, 2ª ed, Giuffrè Editore, Milano,.

-- (2005), "Italia", *Informe de Comunidades Autónomas 2004*, en Joaquín TORNOS MAS (Dir.), Instituto de Derecho Público, Barcelona, disponible en: <http://www.idpbarcelona.net> (última consulta, 30.3.11), pp. 1-21.

-- (2004), "El desarrollo del regionalismo italiano", *Revista de derecho constitucional europeo*, núm. 2, pp. 181-206.

Santi ROMANO (1988), *Il diritto Pubblico Italiano*, Giuffrè Editore, Milán.

Jürgen ROSE y JOHANES CH. TRAUT (Eds.) (2001), *Federalism and decentralization: perspectives for the transformation process in Eastern and Central Europe*, European Center for Security Studies, LIT Verlag, Münster.

Edward L. RUBIN (2001), "Puppy Federalism and the Blessings of America", *Annals, AAPSS*, núm. 574, pp. 37-51.

Antonio RUGGIERI (2003), "Il parallelismo "redivivo" e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...) in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronunzia. Nota a Corte cost. n. 303 del 2003", disponible en: <http://www.giurcost.org> (última consulta, 30.3.2011).

Agustín RUIZ ROBLEDO (1993), "El federalismo canadiense", *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 2, pp. 47-56.

Hans Peter SCHNEIDER (2000), "Alemania", en Joaquín TORNOS (Dir.), *Informe Comunidades Autónomas 2000*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, disponible en: <http://www.idpbarcelona.net> (última consulta, 25.5.09), pp. 721-733.

Rudolf SCHLESINGER (2003), *Federalism in Central and Eastern Europe*, Routledge, London.

David M. SPRICK (1999), "Ex Abundanti Cautela (Out Of An Abundance Of Caution): A Historical Analysis Of The Tenth Amendment And The Continuing Dilemma Over «Federal» Power", *Capital University Law Review*, Vol. 27, núm.3, pp. 529 y ss.

James B. STAAB (2003-2004), "Conservative Activism on the Rehnquist Court: Federal Preemption is No Longer a Liberal Issue", *Roger Williams University Law Review*, núm. 9, pp. 129-185.

Bernard SCHWARTZ (1984), *El Federalismo norteamericano actual*, Cuadernos Civitas, Madrid.

Paul TESKE, "Checks, Balances, and Thresholds: State Regulatory Re-enforcement and Federal Preemption", *PSOnline*, núm. 38, disponible en: www.apsanet.org (última consulta, 30.3.2011), pp. 367-370.

Laurence H. TRIBE (2000), *American Constitutional Law*, 3rd ed., Vol. I, Foundation Press, New York.

Maiken UMBACH (Ed.) (2002), *German federalism: past, present, future*, Palgrave-Macmillan, London.

Clara Isabel VELASCO RICO (2011), *La delimitación territorial del ámbito material de las competencias en el Estado Autonómico. El uso de puntos de conexión*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona (en fase de edición).

-- (2009), *Competencias autonómicas y puntos de conexión*, Tesis doctoral, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona (Trabajo mecanografiado, depositado en la Biblioteca de la Universitat Pompeu Fabra).

-- (2007), *Las nociones de supraterritorialidad y de extraterritorialidad y la distribución de competencias. Un estudio comparado del Sistema Federal Norteamericano y del Estado Autonómico*, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona (Trabajo mecanografiado, depositado en el Fondo Documental del Institut d'Estudis Autonòmics).

Giuseppe DE VERGOTTINI (1993), *Diritto Costituzionale Comparato*, Cedam, Padua.

Jaume VERNET I LLOBET (1997), *El sistema federal austríaco*, Marcial Pons, Madrid.

Carles VIVER I PI-SUNYER (1989), *Materias competenciales y Tribunal Constitucional. La delimitación de los ámbitos materiales de las competencias en la jurisprudencia constitucional*, Ariel, Barcelona.

Craig VOLDEN (2005), "Intergovernmental Political Competition in American Federalism", *American Journal of Political Science*, Vol. 49, núm. 2, pp. 327-342.

VV.AA., *Dossier: La distribución territorial del poder en los Estados de La Unión Europea (I)*, elaborado por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, disponible en: www.cepc.es (última consulta, 30.3.2011).

Charles WEISER (2001), "Towards a Constitutional architecture for cooperative federalism", *North Carolina University Law Review*, núm. 79, pp. 663-720.

Norman R. WILLIAMS (2007), "The commerce clause and the myth of dual federalism", *UCLA Law Review*, Vol. 54, pp. 1847-1930.

Keith E. WHITTINGTON (1998), "Dismantling the Modern State? The Changing Structural Foundations of Federalism", *Hastings Constitutional Law Quarterly*, Vol. 25, pp. 483-527.

Joseph F. ZIMMERMAN (2005), "The Nature and Political Significance of Preemption", *PSOnline*, pp. 359-362, disponible en: www.apsanet.org (última consulta, 30.3.2011).

Joseph F. ZIMMERMAN (1992), *Contemporary American Federalism. The Growth of National Power*, Praeger, Westport-Connecticut.